MSF

Cuadernos para el debate

:20 Independencia de la acción humanitaria, ¿por qué y para qué?

:20 The Independence of Humanitarian Action. Why? To what end?





Colección

Cuadernos para el debate

Edita
Médicos Sin Fronteras España
c/Nou de la Rambla
08001 Barcelona

Diseño portada
Diego Feijóo

Maquetación
Normal

Fotomecánica
Grafitex

Imprime
Lanoográfica

D.L.: B4476-01
1a edición: abril del 2001

El objetivo de *Cuadernos para el debate* es la difusión de artículos, estudios y ensayos sobre temas relevantes en el campo de acción humanitaria.

Las obras, elaboradas por miembros de MSF o personas cercanas a la organización, no comparten necesariamente las opiniones ni reflejan la posición de MSF.

Independencia de la acción humanitaria, ¿por qué y para qué?

Índice

Index

01 Introducción

POR **PAULA FARIAS**,
PRESIDENTA
DE MSF ESPAÑA

LA ACCIÓN HUMANITARIA SE DOTA DESDE SUS INICIOS DE UNA SERIE DE PRINCIPIOS PARA PODER HACER POSIBLE SU MISIÓN EN TIEMPOS DE CONFLICTO Y DESASTRE. ESTOS PRINCIPIOS DEBERÍAN SER REFERENCIA A LA HORA DE TOMAR Y REVISAR DECISIONES, RECONOCIENDO QUE CADA DECISIÓN CONSTITUYE UN ACTO SINGULAR Y NO UNA APLICACIÓN MECÁNICA DE LOS MISMOS.

En Médicos Sin Fronteras (MSF), hemos revisado y reafirmado los principios humanitarios una y otra vez, en nuestro afán por alcanzar los objetivos de nuestra misión social: salvar vidas y aliviar el sufrimiento de personas afectadas por crisis. Mientras que la ética médica o el principio de humanidad parecen menos controvertidos, el de independencia, crítico en los tiempos que corren, está sujeto a una discusión sin fin. ¿Por qué? Y sobre todo ¿para qué vale este principio? ¿Es realmente importante? En los textos que leeréis a continuación hay diversas interpretaciones. Ya que tengo la oportunidad de introducir este cuaderno, la aprovecho para dar mi punto de vista.

La independencia de la acción humanitaria, tal y como la entendemos en MSF, merece una referencia por partida doble ya en nuestra Carta Magna:

"Al actuar en neutralidad e imparcialidad, Médicos Sin Fronteras reivindica, en nombre de la ética médica universal y del derecho a la asistencia humanitaria, plena y entera libertad en el ejercicio de su función.

Médicos Sin Fronteras se compromete a respetar los principios deontológicos de su profesión y a mantener una independencia total de todo poder, así como de toda fuerza política, económica o religiosa".

En el primer párrafo se trata de establecer que la entera libertad en el ejercicio de la función es parte de nuestra manera de hacer y que sólo así se puede entender el acto humanitario. Reclamamos independencia para evaluar las distintas situaciones y poder diagnosticar con libertad. Exigimos entera independencia para poder decidir cuándo y cómo actuar, según el diagnóstico que hayamos hecho. Al menos así lo establecemos. La realidad cotidiana y los diferentes escenarios en los que nos encontremos a la hora de actuar nos harán adaptarnos de una manera u otra.

La segunda parte es una sólida declaración de intenciones que manifiesta al menos dos realidades: el acto individual entre médico y paciente es la base de nuestra acción; y la independencia de todo poder… se puede interpretar de muy diferentes maneras.

De hecho, muchos creemos que mostrar esta independencia se basa en confrontar a los poderes con sus propias responsabilidades. Un acto de independencia es exigirle a un cacique de un lugar remoto que impida la presencia de su ganado en un punto de agua del cual nos consta, a través de nuestra atención médica, que es origen de numerosas diarreas entre la población local. Un acto de independencia es no aceptar contribuciones de un gobierno que es parte de un conflicto en el que estamos asistiendo a las poblaciones afectadas. También es un acto de independencia negarse a contribuir a perpetuar un acto de origen religioso o cultural que tiene trágicas consecuencias contra la vida o la salud de nuestras pacientes.

Otro cantar es cómo nuestro afán de independencia para decidir y actuar es interpretado por las otras partes. La arrogancia es un mal que se achaca a nuestra forma de actuar. Nuestra independencia económica de los gobiernos o corporaciones implicados en una crisis no es suficiente para quienes ven en nuestra acción una agresión contra su forma de vida, su religión o su ideología.

En la reunión de Chantilly, una de las ocasiones en la que volvimos a revisar nuestros principios colectivamente, la definición de independencia queda afinada y ampliada:

"Se trata, ante todo, de una independencia de espíritu, resultante de nuestra independencia de juicio y de una actitud crítica con respecto a la acción humanitaria.

Con el fin de preservar su independencia, MSF diversifica al máximo sus fuentes de financiación y exige libertad de acceso y asistencia, de evaluación de las necesidades, y de elección de las acciones y medios de implementación de las mismas".

Mientras la segunda parte afina por qué, cómo y para qué queremos ser independientes económicamente, la primera muestra una novedad: la de una actitud crítica hacia nuestras acciones y sus posibles consecuencias. La confirmación entre nosotros de que la acción humanitaria está sujeta a errores y a una revisión constante. La huella de un genocidio como el de Ruanda nos pone en nuestro lugar: si alguna vez llegamos a hacernos ilusiones de que nuestra labor

podía ser algo más que lo que es, un acto médico solidario y colectivo, unos meses de infinita crueldad del hombre contra el hombre nos recuerdan que la acción humanitaria es un proyecto modesto y limitado.

En Chantilly también se discute sobre otro principio íntimamente ligado a la independencia:

“La imparcialidad es indisociable de la independencia y constituye el fundamento de nuestra acción. La imparcialidad queda definida por los principios de no discriminación de ningún tipo: prestando ayuda independientemente de la nacionalidad, la raza, el sexo, la religión o la política; y de proporcionalidad de la asistencia: el volumen de la ayuda debe ser proporcional a las necesidades, dando prioridad a la asistencia a las personas más gravemente afectadas y a aquellas en peligro más inminente”.

No sólo nos encomendamos ser independientes de quien nos apoye, nos pueda apoyar o también controlar, sino que queremos que la asistencia tampoco tenga ese sesgo.

Hace un año, en Barcelona, extendíamos la reflexión sobre la independencia a dos cuestiones que cada vez se plantean de manera más cruda: la manipulación de la acción y la seguridad de los trabajadores humanitarios.

“MSF interviene por propia voluntad (ni por obligación ni por requerimientos externos) y puede decidir no estar presente en todas las crisis, especialmente cuando los trabajadores humanitarios estén directamente amenazados.

Luchamos para que nuestro trabajo y nuestros activos, simbólicos o materiales, no sean desviados o manipulados en beneficio de partes en conflicto o de fines políticos”.
Afirmamos con esta reflexión que la decisión de actuar recae en las personas que están dispuestas a asumir los riesgos para llevar la asistencia humanitaria a esos lugares donde la violencia es extrema y el Derecho Internacional Humanitario es papel mojado.

Con la segunda declaración, nos reafirmamos en el concepto de que sólo nosotros somos responsables de lo que hacemos y también que nadie puede hablar por nosotros. Los poderes, ya sean gobiernos legítimos o poderes informales, sofistican sus mensajes y sus estrategias, y utilizan el mensaje humanitario con intenciones bastardas: ocultar su propia inacción política, diplomática o militar, o escurrir el bulto y no asumir las responsabilidades que deben ejercer.

Muchas de estas reflexiones y declaraciones las hacíamos nosotros y para nosotros mismos. Una mirada crítica para no perder el rumbo de nuestra acción. Ahora también queremos hacer esta reflexión hacia el exterior. La guerra global contra el terror, con la polarización religiosa y cultural que la caracteriza, la reforma del sistema de ayuda de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la mayor implicación de los gobiernos y sus ejércitos, así como la multiplicación de iniciativas *humanitarias* y recursos financieros para la ayuda, multiplican las cuestiones sobre la importancia de la independencia como unos de los principios de la acción humanitaria.

MSF ha cuestionado públicamente el hecho de que la alianza de fuerzas con agendas, en las que la consecución de la paz o el logro del buen gobierno son prioritarios, beneficie a las poblaciones más necesitadas de ayuda humanitaria. No se trata de criticar las intervenciones de los demás (asumimos que no actuamos en el vacío político ni humanitario), sino de volver a poner a las poblaciones en el centro

de la reflexión. Evaluar hasta qué punto serán beneficiadas por intervenciones conjuntas que hagan coincidir agencias de la ONU, grandes donantes, organismos regionales y organizaciones humanitarias. Se trata de hacer un balance de cuántas vidas y cuánto sufrimiento puede costar la consecución de ciertas agendas.

Nuestro objetivo es mejorar continuamente nuestra acción, tanto en el acceso a poblaciones vulnerables afectadas por crisis y conflictos, como en nuestra práctica médica y humanitaria. Por ello debemos preguntarnos cuáles son los instrumentos más adecuados para conseguirlo en cada momento. Y es ahí donde entra en juego la defensa de nuestro principio de independencia que, como destacan todos los autores de este cuaderno, no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar otros objetivos. Sin embargo, puede que haya medios y fines irreconciliables. Paco Rey aboga en su artículo por un trabajo en red y el establecimiento de sinergias entre organizaciones que persiguen los mismos objetivos. Advierte del riesgo de aislarse y opta por conciliar la defensa de la independencia con la necesidad de relacionarse con los demás actores.

Es también, hasta cierto punto, la visión que defiende Hugo Slim en su escrito, que desde el mismo título, *Humanitarismo con fronteras*, pone en tela de juicio la actitud de las organizaciones humanitarias y la posible prepotencia con la que reivindicamos un espacio que consideramos propio (Rey habla del "monopolio de una concepción correcta del humanitarismo"). Si bien reconoce que existen manipulaciones del lenguaje y de la ayuda humanitaria, Slim sitúa el debate a un nivel moral. Esto le permite diferenciar entre lo que hacen los diferentes actores (humanitarios o no) y las razones que motivan estas acciones, al tiempo que señala la paradoja de abogar por un humanitarismo universal y de ponerle coto en cuanto a actores y tipos de intervención.

Esta paradoja se hace aún mas patente en el escrito de Fabrice Weissman, quien apunta que fuimos las mismas organizaciones humanitarias (y en concreto MSF) quienes contribuimos activamente a la confusión de papeles de la que ahora nos lamentamos, cuando en la década de los noventa pedimos a los Estados que asumieran sus responsabilidades e hicimos llamamientos para que otros actores se implicaran en contextos complejos. Nuestra iniciativa moría de éxito: la asistencia era asumida como cuestión de Estado, de gobierno, de la comunidad internacional... Así pues, parafraseando a Slim, sólo nos quedaría decir: "Bienvenidos al problema. ¿Por qué tardamos tanto en darnos cuenta de que formábamos parte de él?"

Como todo principio, el de independencia también es un mecanismo de autocontrol. "Una gran institución tiene grandes intereses", resume Kenny Gluck, y nuestros impulsos apasionados pueden entrar en conflicto con la acción eficaz que se supone debemos llevar a cabo. Al margen de la independencia política y financiera, este principio tiene la función de proteger a las organizaciones humanitarias de sus propios demonios, como las ganas de intervenir cuando no es necesario o cuando es contraproducente (Rony Brauman)."

Aquí hablamos de independencia de juicio. ¿Hasta qué punto podemos resistir el canto de las sirenas cuando llega un *tsunami* que de repente nos aporta unos ingresos extraordinarios e inesperados, o una visibilidad mediática impagable? Somos parte de una sociedad del espectáculo (David Rieff) y de consumo, a la que hay que suministrar imágenes, valentía

y *sueño humanitario*. El sólo hecho de resistirse a esta tendencia ya sería todo un acto de independencia.

La discusión, en el fondo, aunque queramos hacer de la independencia un principio básico irrenunciable, es medir lo que este principio nos permite alcanzar, y decidir si la falta misma de independencia realmente implica la falta de acceso y de atención a las víctimas. Gluck lamenta la distorsión del mensaje de las organizaciones a este respecto. Nosotros mismos, más de una vez, hemos defendido públicamente la independencia para preservar nuestro trabajo y nuestro concepto de espacio humanitario. Y hemos olvidado nuestra independencia cada vez que hemos opinado sobre acontecimientos geopolíticos o sobre intervenciones armadas.

La cruda realidad nos enseña que está bien defender la utopía de la independencia (Rieff), pero mejor sería ejercerla con realismo, asumiendo que la ayuda humanitaria, por esencia, es manipulable y que siempre lo ha sido. Cada acción tiene una reacción, y todos debemos ser conscientes de las veces que han sido los *poderosos* los que se han beneficiado o se han aprovechado de la asistencia que nosotros proveíamos. Si queremos estar al lado de los *perdedores* (Weissman), esto implica que siempre tendremos un espacio humanitario reducido, si no nulo, y que nos pasaremos la vida maniobrando en esas estrechas callejuelas llamadas guerra, vulnerabilidad y enfermedad, armados sólo con nuestros retos y dilemas.

En el intrincado panorama internacional, somos un actor muy modesto pero con cierta voz. Y ésta no se pone fácilmente de acuerdo con otras visiones de cómo organizar la asistencia humanitaria y cuán independiente debe ser esta acción. La pregunta fundamental puede que ya no sea cómo defender esta independencia, sino cómo entender lo humanitario para que cada organización actúe de acuerdo con sus objetivos y sus principios. Ésta es nuestra reflexión más reciente: mantener, dentro de lo posible, una independencia de decisión a la hora de intervenir que no esté supeditada a las directrices de las grandes plataformas internacionales de ayuda, pero potenciando los contactos bilaterales con otros actores en intervenciones y temáticas específicas.

Necesitamos propiciar también un entorno de actuación un poco más seguro, donde no se nos asocie directamente con la ayuda occidental y su agenda predefinida, para poder atender a poblaciones que sistemáticamente quedan excluidas de la ayuda internacional por razones estratégicas o económicas. Si respetamos el tradicional lema de MSF de "llegar donde los demás no llegan", es nuestro deber asistir a personas y comunidades según las necesidades de éstas y no según los intereses de las organizaciones o de las agendas políticas.

Como se ve en los artículos siguientes, lo hacemos con más o menos éxito, más o menos coherencia, pero como también se dice en ellos, con "pasión por encontrar la forma de superar los obstáculos del entorno, la guerra y la política". Al fin y al cabo, nuestro compromiso y determinación seguirán siendo los mismos expresados en la Carta Magna de MSF. Buena lectura. ●

02 Política, principios y herejía

DEBATE SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA. ASAMBLEA GENERAL DE MSF ESPAÑA. BARCELONA, JUNIO DE 2007

INTERVENCIÓN DE **KENNY GLUCK**, ANTIGUO DIRECTOR DE OPERACIONES DE MSF HOLANDA

ES UN POCO RARO SER INVITADO A UN DEBATE SOBRE LA INDEPENDENCIA DE MSF… YO CREÍA QUE AQUÍ NO HACÍAMOS COMO MARX –GROUCHO, NO EL DE LA BARBA– CUANDO DIJO: "ÉSTOS SON MIS PRINCIPIOS. SI NO LE GUSTAN, TENGO OTROS". PORQUE, ¿QUIÉN EN MSF CUESTIONA REALMENTE SU SACROSANTA INDEPENDENCIA? HACERLO SERÍA UNA HEREJÍA. BIEN, HOY SERÉ UN POCO HEREJE: TRATARÉ DE PONER LA INDEPENDENCIA EN CONTEXTO Y DE EXPRESAR MIS INQUIETUDES SOBRE LA MANERA EN QUE MSF Y OTRAS AGENCIAS DE AYUDA HAN APLICADO ESTE PRINCIPIO EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS.

¿Necesitamos principios? La pregunta es menos herética de lo que parece a primera vista. Si pensamos en los orígenes del humanitarismo, la verdadera cuestión sobre los principios sería: ¿quién los necesita? Cuando nuestros equipos médicos y los medicamentos están a un lado de la línea de frente y los pacientes al otro, si los helicópteros militares son el único medio seguro para cruzar, pensar primero en los pacientes es un argumento de peso para olvidarnos de la independencia. ¿Preservar la independencia a costa de vidas y de sufrimiento humano es un valor inequívoco? ¿Cuántas veces hemos preguntado a esos pacientes si mantenernos independientes es

más importante que su curación o su supervivencia? Es fundamental recordar que ejercer y preservar nuestros principios, a menudo implica duros sacrificios y que esos sacrificios se pueden medir en vidas humanas.

El origen emocional del humanitarismo y, en menor medida, su origen histórico, es una lucha apasionada por asistir a las personas necesitadas. La pasión por superar los obstáculos del entorno, la guerra y la política para dar asistencia a esa gente. El principal objetivo es dar asistencia a las poblaciones en crisis. Un impulso que sale directamente, sin pasar por la cabeza, ante el sufrimiento del prójimo. Éste es el origen humano e histórico del humanitarismo. Los principios que vinieron a respaldar y acotar esta lucha apasionada llegaron más tarde.

Los principios entraron en juego al comprender que la ayuda humanitaria entraña ciertos riesgos para quienes deben beneficiarse de ella. La experiencia del humanitarismo desatado nos ha enseñado que la ayuda también puede ir en detrimento de las poblaciones. La ayuda a veces –podríamos decir siempre– puede ser objeto de abusos. Como humanitarios, debemos estar atentos para reconocerlos y ver hasta qué punto la ayuda puede ser utilizada para perjudicar justamente a esas personas que con tanto ahínco queremos ayudar.

Reconocer la necesidad de unas directrices éticas para limitar, canalizar y proteger la acción humanitaria es parte de la madurez del humanitarismo como idea y como práctica. Un reconocimiento conseguido tras la amarga experiencia de ver el abuso y la corrupción de la ayuda. Los principios nos ayudan a transitar a través de los dilemas y los escollos inherentes a nuestro trabajo. Pero no olvidemos que el punto de partida es esa lucha por la gente en estado de pura necesidad, más que los principios que nos ayudan a llevarla a cabo.

SACERDOTES Y PROFETAS

Hugo Slim –para aquellos que no le conozcan, un académico de la acción humanitaria que actualmente trabaja entre Oxford y Ginebra, tan respetado que hasta le invitan a las conferencias y debates de MSF– hace varios años escribió un artículo, *Priests and Prophets* (sacerdotes y profetas), donde decía que la creación de la ayuda humanitaria fue parecida a un acto profético –una voz clamando contra el sufrimiento en la oscuridad y queriendo hacer algo para combatirlo– y que, al igual que sucedió con la religión, esta profecía creó una dinámica, una ética que más tarde acabó siendo regulada por sacerdotes cuya función era supervisar los rituales del culto, más que encarnar su lucha originaria. Recordad que yo fui uno de esos *sacerdotes* hasta hace poco. Afortunadamente, en lugar de a un compromiso de por vida, MSF te obliga a dejar estos puestos al cabo de cinco años.

Una parte fundamental de la labor de este *sacerdocio* nuestro es dominar las fronteras, los límites, las reglas y los ritos de la ayuda humanitaria. Pero al principio hubo una profecía, esa lucha apasionada por ayudar a los más desfavorecidos, que espero que todavía resuene en las catedrales del culto humanitario, donde no siempre se respira humanidad, empatía y atención por la gente que sufre.

Un problema constante entre las organizaciones humanitarias es tener que recordar que los principios existen para ayudarnos a lograr el objetivo de asistir a las personas, más que ser objetivos en sí mismos. La función de los principios es posibilitar y mejorar la asistencia, permitiéndole sortear dilemas y elecciones difíciles. La ayuda humanitaria trabaja en

contextos fragmentados y violentos. Usar los principios para buscar la pureza de la ayuda, la condena a la irrelevancia.

SOMOS FÁCILMENTE MANIPULABLES

Los principios que hemos ido desarrollando con el tiempo cumplen una serie de funciones. La primera viene de la necesidad de proteger la ayuda que prestamos de la manipulación por parte de los poderosos. Cuando llegas a un lugar para prestar asistencia, indignado por los abusos o el sufrimiento gratuito que ves, eres fácil de manipular precisamente por la fuerza de tu deseo de ayudar a esas personas. Los que controlan a los desplazados o a la población, lógicamente, pueden pensar cuánto estarías dispuesto a pagar por el privilegio de ayudarles. Un drogadicto es muy fácil de manipular por la ceguera de su deseo. Quizá no sea muy agradable compararnos con yonkis, pero nuestra vulnerabilidad a la manipulación es muy similar. Una de las razones clave de la necesidad de suscribir normas y directrices es hacernos comprender los límites de nuestra práctica, de modo que seamos más difíciles de manipular por parte de los poderosos que suelen estar implicados en las causas del sufrimiento que pretendemos aliviar.

Un segundo aspecto está orientado a la protección de la práctica humanitaria más que a evitar su manipulación. Se trata de prevenir la contaminación de nuestra imagen como organización o como humanitarios en su sentido más amplio, para poder seguir asistiendo a víctimas de la guerra en otros lugares en el futuro. Si hoy queremos llegar a las víctimas a toda costa y para ello recurrimos a métodos y negociaciones indiscriminados, quizá el día de mañana no se confíe en nosotros cuando queramos ir a ayudar a otras personas. Parte de nuestra necesidad de independencia y de otros principios es a fin de conservar la capacidad de dar asistencia en el espacio y en el tiempo. Esto atempera nuestra determinación unilateral de ayudar a las víctimas de hoy y nos hace recapacitar sobre el impacto de nuestras acciones en la capacidad general de asistir a otras víctimas que no están aquí y ahora. Porque, si hoy somos utilizados por los militares en Congo, otra gente en Afganistán se lo pensará dos veces antes de dejarnos entrar en su territorio o quizá se cuestionará nuestras intenciones, al ver que nos hemos dejado abusar en otra parte del mundo.

MECANISMOS DE AUTOCONTROL

Hay un tercer factor –y éste es el menos popular en MSF o en cualquier otra organización– que tiene que ver con proteger al humanitarismo de los intereses y demandas de las propias agencias de ayuda. MSF, como institución, no es sólo pasión y empatía. Tenemos oficinas, captación de fondos, recursos humanos, sueldos... todo aquello que hace posible nuestra acción. Somos una gran organización, y para muchos de nosotros es chocante la cantidad de ceros que hay detrás de nuestras cifras financieras. ¿Cuántos millones de euros en cuentas bancarias con movimientos en todo el mundo forman parte del trabajo diario de MSF? Somos una gran institución, y las grandes instituciones tienen grandes intereses. Un aspecto clave del uso de los principios, que a menudo olvidamos cuando los usamos para publicitarlos externamente, es que los principios no son nada si no los utilizamos para controlar nuestra propia conducta, para limitar la tentación de actuar por puro interés institucional. Los principios existen en parte para asegurar que MSF no emprenda acciones contrarias a ciertas reglas y en favor de sus propios intereses, cualesquiera que sean esa semana (cambian a menudo).
Los principios entran en conflicto con los deseos, con las pasiones, con los intereses institucionales, en resumen, son un fastidio. Y es lo que deben ser. Si no pusieran coto a cosas que a menudo hemos tenido ganas de hacer,

no serían principios sino algo que usamos como bandera para captar la atención pública. Si no son molestos y en ocasiones un obstáculo, no son principios. El principio de independencia y otros principios en los que MSF ha enmarcado sus acciones son especialmente importantes en el mundo moderno, ante las crecientes amenazas que actualmente acechan a la acción humanitaria.

USO Y ABUSO DE NUESTRA ACCIÓN

Podemos observar el abuso que se hace de la acción humanitaria tanto en el ámbito nacional como en el internacional, en el que los gobiernos –hoy como en el pasado– tratan de adoptar el humanitarismo como estrategia de relaciones públicas. En parte gracias al gran trabajo que habéis estado haciendo, el humanitarismo tiene buena reputación. En el fondo es una pena. Actualmente estamos tan bien vistos que todo el mundo quiere un pedacito de la bandera humanitaria para colocarlo en sus páginas web, sus periódicos o incluso en sus carros blindados –da una nota de color y un mensaje más atractivo para la gente que un tanque a secas–. Sin lugar a dudas, hay una utilización internacional del humanitarismo, y las guerras actuales a menudo se libran bajo esta bandera humanitaria.

De algún modo, esto se debe al simple hecho de que, como proveedores de ayuda, no tenemos el monopolio del uso del término *humanitario* ni la propiedad exclusiva de las ideas que lo sustentan. Al contrario, durante mucho tiempo, los humanitarios han querido hacer extensivos sus valores a gobiernos y ejércitos, con la esperanza de que el principio de protección a los no combatientes fuera respetado en tiempo de guerra.

El uso de lemas humanitarios para fines propagandísticos no es nada nuevo. Alegar estos motivos o intentar defender el uso de la violencia en nombre del bien es algo que ha estado con nosotros durante siglos. Cuando en 1880, Gran Bretaña, Francia y Rusia intervinieron en los Balcanes, utilizaron la retórica en defensa de la humanidad para lanzar su ofensiva. La propaganda es un instrumento utilizado por los gobiernos militares a lo largo de la historia. No dudo que Gengis Khan tuviera algún tipo de sección propagandística en sus filas cuando cruzaba las estepas asiáticas en su camino para invadir Europa...

EL PRECIO DE LA AYUDA

En cualquier situación en la que MSF u otra agencia humanitaria consigue llegar a un lugar determinado, no es porque hayamos forzado la entrada, es porque los poderes fácticos nos han dejado pasar.

Para dar respuesta al sufrimiento y la mortandad de los civiles en tiempos de guerra, tenemos que trabajar en zonas de violencia. No entramos en un espacio humanitario. Entramos en una guerra. Y el espacio de la guerra lo controla la gente que controla la violencia. MSF y otras agencias humanitarias tenemos que rogar –y me refiero a suplicar, no a negociar– el acceso a esas zonas. Negociar es cuando se tiene algo que dar a cambio y, en muchos conflictos, la acción humanitaria tiene poco que ofrecer a quienes controlan el acceso. Nuestra ayuda no va dirigida a los privilegiados o los poderosos, sino al pueblo llano. Les estamos ofreciendo ayudar a sus propias víctimas, a gente que desprecian. Así que les rogamos que nos dejen pasar, pero el precio de dicho acceso es siempre el de estar expuestos a su manipulación.

El humanitarismo tarde o temprano acaba siendo utilizado, ya sea en su imagen o en su contenido, cuando actúa en zonas de conflicto o donde la población sufre la opresión de los gobiernos. Gobiernos que nunca nos dejan entrar sin obtener un beneficio y sin utilizar nuestra presencia para su propaganda. Por eso creo que una de las razones de ser del testimo-

nio en MSF, y por la que consideramos que éste debe ser algo consustancial a nuestra acción, es para compensar nuestra cuota de complicidad en la manipulación del humanitarismo.

¿CAMBIO DE PRIORIDADES?

En la última década, los humanitarios han hecho cada vez más llamamientos a intervenciones militares en países en conflicto para garantizar su seguridad. Nosotros, los forasteros, somos la innecesaria e injustificadamente glorificada cara de una comunidad internacional que llega a un sitio para prestar ayuda a las poblaciones afectadas por el conflicto. Pero esta falsa fama no debería darnos derecho a una protección que no se ofrece a los demás civiles.

En los lugares donde trabajamos, estamos infinitamente más seguros que la gran mayoría de la población. En Chechenia se necesitaba protección, no tanto para los actores humanitarios, sino para que los chechenos no fueran capturados, torturados y bombardeados. Pedir protección exclusivamente para los trabajadores de ayuda invierte los términos naturales de nuestra acción y desvía la atención del tema central de la violencia contra la población. Queda muy bien intervenir en favor de los trabajadores humanitarios porque tenemos esta inmerecida imagen de santos y puros. Pero la petición de los militares de intervenir para defender la labor humanitaria es una forma de despolitizar su intervención y desvía la atención de los problemas reales.

Por eso estas dos últimas semanas me he alegrado al ver en la prensa la fiera oposición de MSF ante las propuestas de intervención en Darfur para defender a los trabajadores humanitarios. Creo que esta vez lo hemos hecho muy acertadamente y que es una parte muy legítima de nuestra defensa de la independencia de la acción humanitaria. Nunca deberíamos permitir que nuestra seguridad sirviera para justificar las guerras de otros.

EL EJEMPLO DE DARFUR

La experiencia reciente de MSF en torno al conflicto de Darfur es interesante en este sentido, porque nos ofrece casos claros de amenazas a la independencia de la acción humanitaria y de las formas más o menos legítimas que tenemos de defenderla. MSF ha hecho muchas cosas buenas al respecto. También las hay malas y las hay peores.

Antes de las recientes declaraciones de MSF a las que me refería hace un momento, en octubre de 2006 y marzo de 2007, la organización había comunicado que se oponía a una intervención militar en Darfur, no porque sólo fuera en defensa de los trabajadores humanitarios, sino porque dicha intervención "no funcionaría" y tendría un impacto negativo en su trabajo. Por ejemplo, en un artículo de MSF publicado en *Libération*[1], se hacía un análisis sobre las posibilidades de éxito de una intervención, concluyendo: "la invasión del oeste de Sudán podría acabar explotando y afectando a los civiles, como la operación Devolver la Esperanza en Somalia o la operación Libertad Iraquí en Irak". En este artículo, MSF se mostraba contraria a la intervención porque podría poner en peligro sus programas.

Pedir una intervención para proteger a los trabajadores de ayuda es tan malo como ir en contra de ella sólo para salvarlos. Al ir en contra de una intervención por sus efectos en los equipos humanitarios, estamos poniendo por delante los intereses institucionales y la independencia de MSF por encima de los intereses de la población afectada por la violencia en Darfur.

EVITAR LA POLITIZACIÓN CON POLÍTICA

Fabrice Weissman es un astuto comentarista y un buen escritor, y muchos de los puntos que subraya en estos artículos son importantes. Pero el análisis del éxito o el fracaso de una interven-

ción militar o el de cualquier otra confrontación armada se aparta de la perspectiva humanitaria que estamos comprometidos a mantener. Deja de lado los principios de independencia y neutralidad que se supone que deben guiarnos.

Muchas agencias de ayuda adoptaron posiciones similares en la fase previa a la invasión de Irak por parte de Estados Unidos, al decir que ningún objetivo político podía justificar el previsible coste humanitario. Ante la imposibilidad de predecir un sufrimiento que aún no se había producido, estas agencias se basaron en un análisis de futuro militar.

Pero la atención que pudieran captar nuestras posiciones sobre Darfur o Irak no fue tanto por su calidad de análisis político o militar, sino por estar asociadas a una agencia de ayuda. No se nos escucha por ser expertos analistas políticos. Se nos escucha porque somos una organización de ayuda, porque tenemos un contacto único y privilegiado con las personas afectadas por la violencia a quienes damos atención médica y, como ya he dicho antes, por nuestra santa reputación. Nuestro único ámbito de competencia es prestar asistencia a poblaciones en crisis.

En el caso de Darfur, el motivo para oponernos a una intervención era la necesidad de mantener la independencia de la acción humanitaria de la política. Jugar a los analistas geopolíticos pone en peligro esa independencia que consideramos tan valiosa. Nos pone en situación de utilizar la buena imagen que tenemos como trabajadores de ayuda para ir más allá de nuestro ámbito de competencia y entrar en discusiones políticas partidistas. En ese sentido, estamos excediendo los límites de nuestra legitimidad. Lamento decir que es como la conocida declaración del Ejército norteamericano en Vietnam: “Para proteger la aldea, la hemos destruido”.

La aplicación de nuestros principios en estos casos es preocupantemente flexible, está muy alejada de nuestras competencias y fuera del marco en el que declaramos trabajar. Al final, nos estamos metiendo en análisis políticos sobre el buen o mal resultado de una intervención, según criterios que se basan en nuestros propios valores e intereses. Estamos poniendo por delante nuestra imagen y nuestra voz, en lugar de cederle la palabra a los sudaneses, los iraquíes o los auténticos expertos políticos y militares. Que lo hayamos hecho por buenas razones, como proteger la independencia y viabilidad de la acción humanitaria o argumentar contra una guerra ilegal, no lo hace más aceptable.

Las agencias de ayuda a menudo nos debatimos con gobiernos y ejércitos para defender la independencia de la acción humanitaria. Pero somos bastante menos rigurosos en la aplicación de este mismo principio a nuestras acciones y nuestras declaraciones. Estamos haciendo un mal uso de nuestro marco ético y del privilegiado contacto con las víctimas de la violencia del que gozamos por nuestro trabajo. El contacto con ellos y la experiencia de prestarles asistencia nos da la oportunidad de exponer los abusos a los que se enfrentan. Cuando lo hacemos con rigor y con pasión, tenemos el derecho a esperar que sea un acicate para que otros actúen. Cuando pasamos de este punto para dictaminar dónde deben o no deben estar los militares, estamos abandonando la posición más humilde y poniendo en peligro la independencia de la acción humanitaria en lugar de defenderla. ●

1 Jean-Hervé Bradol y Fabrice Weissman, “An Appeal for Darfur: Killings and Demagogy”, *Libération*, 23 de marzo de 2007.

03 El abuso del proyecto humanitario

DEBATE SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LA ACCIÓN HUMANITARIA. ASAMBLEA GENERAL DE MSF ESPAÑA. BARCELONA, JUNIO DE 2007

INTERVENCIÓN DE
FABRICE WEISSMAN,
DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DEL CENTRE DE RÉFLEXION SUR L'ACTION ET LES SAVOIRS HUMANITAIRES (CRASH) DE LA FUNDACIÓN MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (PARIS)

TAL VEZ DEBERÍAMOS EMPEZAR POR CLARIFICAR UN POCO LO QUE ENTENDEMOS POR INDEPENDENCIA CUANDO DECIMOS QUE MSF ES O DEBE SER INDEPENDIENTE. LA INDEPENDENCIA A LA QUE NOS REFERIMOS ES, ANTE TODO, DE PENSAMIENTO, INDEPENDENCIA DE ESPÍRITU. TENEMOS UNA FORMA MUY ESPECÍFICA DE CONSIDERAR LA SITUACIÓN POLÍTICA DEL MUNDO, DE ABORDAR LAS CRISIS, Y ESTA FORMA ESPECÍFICA SE FUNDAMENTA EN NUESTRA PROFESIÓN. SOMOS TRABAJADORES MÉDICOS DE AYUDA HUMANITARIA QUE MIRAMOS EL MUNDO DESDE ESTA PERSPECTIVA, TRATANDO DE ASISTIR A LOS NO COMBATIENTES EN SITUACIONES DE CONFLICTO Y, POR EXTENSIÓN, A LAS VÍCTIMAS DE EPIDEMIAS O ENFERMEDADES ENDÉMICAS LETALES Y DEBILITANTES.

Creo que esta manera específica de ver el mundo es muy diferente de otras formas de compromiso dentro del sector bien o mal llamado *humanitario*. Es muy diferente, por ejemplo, del compromiso de las organizaciones de derechos humanos. La acción humanitaria, tal como la vemos ahora, en el siglo XXI, no corresponde al activismo en defensa de los derechos humanos. Tenemos objetivos diferentes e intereses diferentes. El defensor de derechos humanos tiene el deber de documentar las violaciones de estos derechos y

denunciar a los responsables de dichos crímenes. Pero nosotros, como MSF, en contextos de conflicto, a menudo no tenemos otra elección que buscar la colaboración de las partes beligerantes para poder tener acceso a las poblaciones más vulnerables. En Darfur, por ejemplo, nuestra absoluta prioridad es tener acceso a los desplazados y a la gente abandonada a campo abierto. Si queremos dar asistencia en toda la región, en los campos de desplazados y en las áreas rurales, tenemos que negociar con los líderes Janjawid, con los grupos rebeldes y con el Gobierno de Sudán. En estas circunstancias, si se empieza declarando que estos o aquellos son criminales de guerra que merecen ser acusados, juzgados y castigados por la Corte Penal Internacional, o que hay que combatirlos con tropas internacionales, se está en un verdadero aprieto. Por consiguiente, si se utiliza la energía para pedir una intervención, para luchar contra estos criminales de guerra, se pone en peligro la capacidad de asistir a las poblaciones necesitadas en Darfur.

NO PRETENDEMOS CAMBIAR EL MUNDO

La lógica humanitaria también es muy diferente de la lógica del desarrollo. Ésta tiene por objetivo cambiar las sociedades a la larga, abordando la raíz del problema, como reivindican sus partidarios. En muchas ocasiones, nuestros esfuerzos para salvar vidas han entrado en conflicto con los intereses de los proyectos de desarrollo. En Chad, por ejemplo, donde se acoge a más de 200.000 refugiados de Darfur y otros tantos desplazados del interior afectados por la guerra civil que asola esta región, ONG como COOPI han estado durante más de 10 años trabajando en la rehabilitación de hospitales y en poner a punto un sistema sanitario supuestamente sostenible, basado en la recuperación de costes. En su defensa de este sistema, se han opuesto con firmeza a la prestación de servicios médicos gratuitos por parte de MSF, aún cuando la mayor parte de la población era incapaz de afrontar las tarifas impuestas por dicho sistema para pagarse el tratamiento.

Lo mismo sucedió en Níger, durante la grave crisis nutricional de 2005, cuando tratamos a más de 60.000 niños con desnutrición aguda severa (el mayor volumen de niños tratados por MSF en su historia). Cuando dijimos que, además de la atención nutricional, había la necesidad urgente de distribuir alimentos gratuitos a madres y niños para salvar sus vidas, nos encontramos con una fuerte oposición de la ONU, de la comunidad de donantes y de las ONG, aduciendo: "Si empezáis a distribuir alimentos gratuitos a la población, comprometeréis el desarrollo del sector agrícola en Níger".

NO SOMOS PROMOTORES DE LA PAZ

A menudo llevar la paz puede estar en contradicción con llevar ayuda. Personalmente, creo que muchos de nosotros estamos satisfechos del restablecimiento de la paz en Sierra Leona, país asolado por una brutal guerra durante más de una década. Pero tenemos que recordar que la paz fue llevada a Sierra Leona en forma de ofensiva militar. Se firmaron los acuerdos de paz, pero uno de los grupos rebeldes, el Frente Unido Revolucionario (RUF por sus siglas en inglés) se negó a acatarlos. Para hacer efectivos estos acuerdos de paz, los británicos y la ONU libraron una guerra contra el RUF, que se negaba a desarmarse. En el transcurso de la confrontación, se impuso un embargo humanitario en el territorio dominado por los rebeldes, el cual estuvo avalado por la mayoría de ONG, por todas las agencias de la ONU y por la comunidad de donantes, en nombre de la paz. La paz fue considerada como la prioridad absoluta; y si la paz tenía que alcanzarse a costa de negar la asistencia humanitaria, así se hacía. Los pacificadores

derrotaron al RUF luchando con todos los medios a su alcance, incluyendo el hambre y la salud de la población civil.

En definitiva, la lógica humanitaria, basada en la idea de prestar asistencia vital a las poblaciones vulnerables en situaciones de crisis, es diferente y a veces está en contradicción con la lógica de la defensa de los derechos humanos, del desarrollo y de la construcción de la paz.

TRABAJAMOS EN UN ESPACIO COMPARTIDO

Y bien, ¿cómo llevamos a cabo nuestro cometido? ¿Cómo podemos, hablando en términos prácticos, estar al lado de los *perdedores* del orden político, aquellos cuya vida está amenazada? Ante todo, necesitamos un espacio humanitario, es decir, un espacio de intervención donde podamos movernos más o menos libremente, donde podamos tener un diálogo libre con la población a la que queremos ayudar, donde podamos diseñar el tipo de proyecto que queremos llevar a cabo y donde podamos controlar los resultados de nuestras acciones. Para crear este espacio humanitario, no tenemos mucho que ofrecer a las autoridades políticas y militares. Especialmente en zonas de conflicto, yo no diría que *suplicamos* que nos den ese espacio, más bien que hacemos un trato con los beligerantes. Nos comprometemos a no tomar partido en su guerra, no expresamos nuestras opiniones sobre quién tiene razón y quién no la tiene, y sustituimos esta cuestión por la de quién está necesitado de ayuda a resultas de esa guerra. A cambio de estos compromisos, pedimos a los beligerantes el derecho a acceder a su territorio, a cruzar la línea de frente y movernos en ese espacio. Este trato es posible en tanto seamos percibidos como neutrales, siempre que un beligerante pueda entender que no tenemos otra motivación que la de hacer nuestro trabajo o, por lo menos, mientras encuentre alguna utilidad al hecho de permitirnos realizarlo.

En consecuencia, la independencia no es un fin en sí mismo. No es un principio moral. Y estoy de acuerdo con Kenny Gluck al decir que tenemos que confiar en los militares cuando éstos son la única forma de acceder a la población. Así lo hicimos en Afganistán en los años ochenta: cruzamos las montañas con los muyaidines. También lo hicimos en los años noventa en Sudán, en las montañas Nuba y en el este del país, cuando estábamos de alguna forma envueltos en el movimiento de resistencia, porque era la única forma de acceder a la población.

Obviamente, se hace cada vez más difícil defender el principio humanitario de independencia, dado que ya no estamos solos en las zonas de conflicto. Desde el final de la guerra fría, hemos visto una creciente propensión entre los Estados o coaliciones de Estados a intervenir en países afectados por conflictos. Actualmente hay 18 misiones de paz en el mundo bajo la bandera de la ONU. También nos enfrentamos a una nueva modalidad de intervención en nombre de la guerra contra el terror, empezando por Afganistán, después Irak y más recientemente Somalia. Estén o no autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, estén o no dirigidas por una sola nación o por una coalición de naciones, todas estas intervenciones dicen perseguir un mismo objetivo político: llevar la paz, los derechos humanos, el desarrollo y la democracia a estos países, como han proclamado la Administración norteamericana, Koffi Annan y ahora Ban Ki-moon.

LA BATALLA HUMANITARIA

Pero este nuevo intervencionismo liberal está ligado a la acción humanitaria y, en ciertos aspectos, no nos es ajeno. De alguna manera, preparamos el terreno para dicha revolución cuando en los años noventa pedíamos a los Estados que "asumieran sus res-

ponsabilidades". Ciertamente, ahora algunos lo están haciendo: consideran que la generalización de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo en todo el mundo es una prioridad para las naciones ricas y poderosas. Están convencidos de que el mundo sería un lugar más seguro si cada país fuera pacificado y gobernado por democracias. Personalmente, creo que la acción humanitaria, en concreto la de MSF, al pedir a los Estados que asumieran sus responsabilidades, jugó un papel al justificar estas intervenciones en territorios en guerra. Por consiguiente, no debe sorprendernos que esta clase de intervenciones sean llamadas *humanitarias* aún cuando consideremos que esto es un abuso del término.

¿Por qué se está haciendo un uso abusivo de la bandera humanitaria? Porque todas estas intervenciones, cualquiera que sea el beneficio real para las poblaciones que dicen defender, se basan en la existencia de un enemigo. Las fuerzas de intervención no tienen otra opción que decidir contra quién están dispuestas a luchar, a quién matar para proteger a la población, para defender un régimen legítimo, para derrotar a los responsables de los abusos y las injusticias. Las fuerzas de la ONU en Afganistán tienen como enemigos a los talibanes y los miembros de Al Qaeda; los de la MONUC en República Democrática del Congo son los llamados "grupos negativos"; los defensores de una intervención de la ONU en Darfur tienen al Gobierno de Sudán y sus milicias en el punto de mira.

Por definición, la acción humanitaria no tiene enemigos. Simplemente porque es un requisito previo para acceder a las zonas de conflicto y a los no combatientes, como ya he dicho antes. El hecho de no tomar partido ni aliarse contra un enemigo es imprescindible para ayudar sin peligro a las víctimas de la guerra y la violencia. El uso de la fuerza en nombre de la humanidad es un abuso real del proyecto humanitario. La idea humanitaria original consistía básicamente en "civilizar la guerra", haciéndola menos brutal, menos letal. Este ideal se ha transformado en su opuesto total: el de librar una guerra por la civilización. A lo largo de la Historia, ésta ha demostrado ser la forma más cruel del arte de la guerra, donde todo se justifica en aras de la humanidad o la civilización, incluyendo desde el uso de la tortura hasta la no distinción entre combatientes y no combatientes.

CONCLUSIÓN

Creo que en MSF, para seguir siendo eficaces, para poder asistir a las poblaciones cuyas vidas están en peligro, debemos ser especialmente cuidadosos con respecto a este imperialismo liberal. No excluyo que en algunas circunstancias podamos estar involucrados, si es la única forma de acceder a algunas poblaciones, pero en la mayoría de las situaciones constituye un obstáculo real para nuestra capacidad de asistir a las víctimas de los conflictos.

Por último, necesitamos disponer de los recursos para actuar de acuerdo con nuestras propias decisiones y creo que la independencia financiera es crucial en este sentido. Si podemos contar principalmente con fondos privados y, por lo tanto, no depender de la inestable política de fondos de los Estados donantes, estaremos más cerca de seguir nuestro propio camino. ●

04 ¿Humanitarismo con fronteras?

ONG, fuerzas armadas y acción humanitaria

PONENCIA PARA EL CONGRESO DEL CIOV (CONSEJO INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES VOLUNTARIAS). *LAS ONG EN UN ORDEN MUNDIAL CAMBIANTE: DILEMAS Y RETOS.* GINEBRA, 14 DE FEBRERO DE 2003

POR **HUGO SLIM**, DIRECTOR ACADÉMICO DEL CENTRE FOR HUMANITARIAN DIALOGUE (GINEBRA)

LA TRADICIÓN HUMANITARIA TIENE LA SÓLIDA CONVICCIÓN DE QUE LA ÉTICA DE LA MODERACIÓN, LA BENEVOLENCIA Y LA REPARACIÓN EN TIEMPOS DE GUERRA ES UNIVERSAL, UN FENÓMENO TRANSCULTURAL COMÚN A TODAS LAS PERSONAS. ALGO QUE ESPERAMOS DE TODO EL MUNDO. CADA VEZ MÁS, LO CONSIDERAMOS UN DERECHO Y UN DEBER. EN 1999, PARA CONMEMORAR EL 50 ANIVERSARIO DE LAS CONVENCIONES DE GINEBRA, EL CICR (COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA) UTILIZÓ EL LEMA "*MÊME LA GUERRE A DES LIMITES*" (INCLUSO LA GUERRA TIENE LÍMITES), CON EL CONVENCIMIENTO DE QUE ÉSTA ES UNA IDEA MORAL QUE HABITA EN CADA SOCIEDAD Y EN CADA INDIVIDUO.

¿Acaso no significa esto que todo el mundo puede ser humanitario?, ¿que todo el mundo *debería* ser humanitario? En tal caso, ¿por qué tantas ONG humanitarias profesionales se preocupan tanto cuando las fuerzas armadas utilizan el lenguaje humanitario y llevan a cabo labores de ayuda? ¿Por qué parece que las ONG quieren que los militares dejen de ser humanitarios?

Si yo abogase por que todo el mundo coma mejor, haga más ejercicio y lleve una vida sana, me encantaría que los demás se unie-

ran a mi campaña. Si yo predicase una nueva religión, me emocionaría que miles de personas creyeran y se convirtieran. Así pues, ¿por qué las ONG son tan reacias a que los ejércitos, especialmente en misiones de combate, sean activamente humanitarios? Su reticencia me extraña. El despertar de una ética humanitaria en los soldados y su consecuente acción humanitaria debería llenar de gozo los corazones humanitarios, no endurecerlos.

El debate actual sobre el humanitarismo militar se centra en la confusión de funciones sobre el terreno, la manipulación del lenguaje y la asistencia humanitaria con fines bélicos, y la preocupación de las ONG sobre la obtención de fondos para fines humanitarios de gobiernos beligerantes. La mayor parte de este debate se ha centrado en las fuerzas de la OTAN, presentes en Kosovo, o en las estadounidenses y británicas, como contendientes más activos en la guerra contra el terrorismo en Afganistán e Irak.

Quisiera distanciarme de los detalles de estos ejemplos inmediatos para tratar de abordar algunas cuestiones morales más importantes sobre quién puede y quién no puede ser humanitario en una guerra. La cuestión principal parece ser el sentimiento de que las ONG humanitarias quieren poner barreras morales en torno a lo que puede considerarse propiamente como acción humanitaria. Al hacerlo, parecen sugerir que dichas barreras a la acción humanitaria no se refieren a las actividades (*qué* se está haciendo: comida, agua, cobijo, etc.), sino a los actores y sus motivos (*quién* está llevando a cabo esas actividades y *por qué*). Parecen distinciones apropiadas, pero las razones de las ONG para defenderlas deben ser moralmente explícitas. Planteando algunas cuestiones difíciles al respecto, espero ayudar a los miembros de las ONG a reflexionar sobre estos puntos y a que se vea que lo están haciendo.

¿POR QUÉ LOS SOLDADOS NO PUEDEN SER HUMANITARIOS?

¿Qué está impidiendo que las ONG dejen entrar a los militares en el terreno humanitario? ¿Acaso es su resistencia un legítimo reparo moral? ¿O quizá no es tan moral después de todo? Tal vez sea una lucha territorial por defender su área de actividad profesional. Tal vez se esté creando un tipo de fundamentalismo humanitario, lo que quiere decir que las ONG sólo pueden concebir una forma *con permiso divino* de ser humanitario. Tal vez sea algo psicológico: un tipo de envidia humanitaria por la que las ONG no piensan permitir que otros sean tan buenos como ellas. Tal vez sea una combinación de todos esos factores: legítimo reparo moral, territorio, teología humanitaria intolerante y envidia ética. Pero una cosa está clara: en muchas de sus afirmaciones y en muchas de sus publicaciones recientes que critican la "politización" del humanitarismo, muchos profesionales humanitarios protegen celosamente su ética y sus principios de lo que consideran como algún tipo de corrupción.

Ante la desazón que les produce que los soldados sean humanitarios, ¿están sugiriendo, paradójicamente, algunas ONG que "incluso el humanitarismo tiene límites", mientras por otro lado afirman que es una ética y un deber universal? Las ONG pueden desplegar la ética humanitaria *sin fronteras*, pero los demás no pueden. ¿Estamos imponiendo límites a la bondad y relegando la compasión a las organizaciones civiles? Si es así, ¿lo estamos haciendo por buenos motivos? ¿O nos hemos convertido en la típica camarilla endogámica y corporativista que antepone un extraño orgullo profesional a las necesidades de hombres, mujeres y niños? En el peor de

los casos, ¿estamos cerca de decir que es preferible que no se ayude en modo alguno a los civiles que sufren, a que sean ayudados por fuerzas militares o por el dinero de sus gobiernos que nos negamos a aceptar?

Por tanto, parece esencial examinar previamente estas cuestiones y el concepto moral básico sobre si todo el mundo puede ser humanitario en una guerra o no. En mi opinión, éste es el punto de partida para cualquier debate sobre la acción humanitaria por parte de los ejércitos. Mi postura es clara. En principio, creo que todo el mundo puede y debe ser humanitario en la guerra y que las ONG no deben proscribir la ética. Me preocupa que las ONG incurran en el peligro de prohibir que determinados grupos sean humanitarios cuando, de hecho, deberían animarlos para que lo sean en mayor medida.

UN CONFLICTO DE INTERESES

Para explorar este punto básico, quiero reflexionar sobre un par de analogías. En primer lugar, me pregunto si hay alguna similitud entre el humanitarismo y el humor. La risa es un bien universal. ¿Cómo sería el mundo si sólo los payasos pudieran ser graciosos y hacer reír a la gente? Sería un mundo terrible, que limitaría el humor a un sector profesional y restringiría un deseo y una capacidad humanos y universales. En ciertas ocasiones, se diría que los miembros de las ONG estuvieran sugiriendo algo parecido sobre la acción humanitaria. Es algo que quieren que todo el mundo valore y disfrute, pero que sólo ellos pueden llevar a cabo. Este tipo de insinuaciones a menudo pueden hacerles parecer engreídos y moralmente superiores.

Si esto es lo que realmente piensan, entonces la profesión humanitaria se ha vuelto loca. O quizá indica que la analogía del humor y los payasos es acertada, y que a veces necesitamos que sean los payasos quienes cuenten chistes que otros no pueden. En algunas situaciones, puede ser más seguro que sea un payaso quien lo haga, porque la misma broma podría ser muy peligrosa si viniera de otra persona (tanto para quien la cuenta como para quienes se ríen). Sólo el bufón puede ridiculizar al rey ante sus súbditos. El payaso es una figura liminar que dice la verdad con sus chistes, justo al borde de lo políticamente aceptable. Otros pueden ser graciosos e ingeniosos en la corte, pero no con los mismos temas y no hasta el mismo punto, sin ponerse en peligro a sí mismos y a su público. Y sin embargo, cualquiera puede bromear sobre otras cosas e incluso sobre asuntos peligrosos cuando el rey no está. Lo mismo puede decirse de la ayuda y la protección humanitarias. Así pues, al tiempo que el humor es algo que todos podemos practicar y disfrutar, también necesitamos humoristas profesionales en determinadas situaciones y ante determinadas audiencias poderosas.

Los payasos también son importantes porque, en las manos equivocadas, se puede abusar mucho del humor. En ocasiones, puede resultar extremadamente cruel y hacerse a expensas de otros para quienes no es nada divertido. Lo mismo ocurre con la ayuda humanitaria. Tal vez el ejemplo más extremo del uso cruel y malvado de la ayuda por parte de fuerzas militares haya sido captado para siempre en la excelente película de Leslie Woodhead sobre las masacres de Srebrenica, *A Cry from the Grave*. El film muestra imágenes del general Mladic distribuyendo personalmente pan y chocolate entre la aterrada población bosnia musulmana que se refugiaba en el campamento de las tropas holandesas en Potucari. En este momento, Mladic explotaba la ayuda para lograr una distensión, separar a los hombres de las mujeres y los niños, y poder así masacrar a los primeros. Existen más ejem-

plos del cínico abuso de la ayuda por parte de los ejércitos. En esa situación, la persona equivocada prestaba ayuda con intereses equivocados y por motivos equivocados. Deberían haber sido las organizaciones humanitarias civiles quienes prestasen ayuda en un caso así, y en modo alguno lo que Mladic hizo podría describirse como humanitario.

Pensándolo bien, el payaso y el trabajador humanitario tienen mucho en común. En el mejor de los casos, el humanitario es también una figura liminar que puede llegar a donde otros no llegan. Como el payaso, en cierta medida, debe trascenderse a sí mismo para poder hacer lo que hace. No debe tener un interés político para estar fuera de toda sospecha. El bufón sólo puede burlarse del rey porque no desea ser rey. Seguramente, otros cortesanos no podrían burlarse del monarca porque pudieran estar interesados en serlo o parecer que abrigaran dicho deseo. Así ocurre con los humanitarios: pueden aportar recursos en una guerra porque no desean ganarla.

Así pues, en el caso del humor no se trata simplemente del valor de la risa –algo en lo que todos coincidimos que es bueno– sino también de los *intereses* del cómico y en la bondad o crueldad de la propia broma: su *intención*. El origen de las reticencias de las ONG hacia la buena voluntad de los militares no radica, pues, en la imposibilidad de los soldados de ser buenas personas, sino del *interés* político y militar que se oculta tras dicha bondad. Supongo que el problema de los intereses bélicos y la *percepción* de dichos intereses por parte del enemigo es lo que subyace a la preocupación de las ONG por el humanitarismo de los soldados. A lo que ponen objeciones, espero, no es a la idea de que los soldados puedan ser bondadosos, pero desconfían de los motivos que les llevan a serlo. Y, como muestra el ejemplo de Srebrenica, tienen razones de peso para desconfiar, puesto que, aunque los humanitarios siempre han afirmado que la ética de la moderación y la bondad en la guerra es universal, también han sabido siempre que esta ética puede utilizarse como medio para otros fines y no como un fin en sí misma.

Ésta parece ser la lógica moral utilizada por las ONG para plantear un debate político sólido en defensa de acciones humanitarias especializadas, lideradas por actores que, como el payaso, pueden ser benevolentes en un contexto en el que la buena voluntad se manipula a menudo con otros fines y levanta sospechas entre las autoridades políticas. Para jugar este papel, los trabajadores humanitarios intentan ser personas extrañamente desinteresadas, bajo los colores de la imparcialidad, la neutralidad y la independencia. Colores que, aducen, no pueden vestir los combatientes. Así pues, este argumento parece ser la primera razón de la paradoja de querer que todo el mundo sea humanitario para luego afirmar que no cualquiera puede realizar una acción humanitaria en ciertas situaciones.

COMPETENCIAS TÉCNICAS Y PROFESIONALES

Quizá también exista una lógica técnica en torno a las capacidades y la calidad de la acción para justificar la paradoja. Algo que está más cerca de una segunda analogía con la cirugía cerebral. La cirugía cerebral es un bien público que queremos para todo el mundo, pero también implica unas competencias muy concretas. Sería desastroso si todo el mundo intentara practicarla. Aquí encontramos razones más técnicas para la resistencia de las ONG a la acción humanitaria por parte de los ejércitos que está implícita en muchas afirmaciones de las ONG al respecto. Dicho de una forma sencilla, la razón es que los valores de las ONG, su experiencia y sus competencias les capacitan mucho más para la acción humanitaria que a

los ejércitos. Sus valores puramente humanitarios implican que lo hacen por los motivos adecuados y que trabajan con la población de manera participativa y responsable. De su experiencia y sus conocimientos se deduce que sus programas y su personal son los más apropiados. La idea de una capacidad técnica superior también sustenta el debate moral de que el trabajo humanitario debería limitarse a las organizaciones humanitarias en la mayoría de los casos. El hecho de que puedan hacerlo mejor significa que posiblemente sean los actores más adecuados en todas las circunstancias, a excepción de las situaciones más extremas.

Las analogías del payaso y el neurocirujano muestran que es posible afirmar –como están haciendo las ONG– que, aunque la ética humanitaria es universal, la acción humanitaria posee unas fronteras sólidas y que su práctica debe limitarse. Debido a sus intereses y a su falta de competencias humanitarias, las fuerzas militares sólo deben hacerlo en circunstancias excepcionales. Básicamente, ésta es, por ejemplo, la postura del documento del SCHR (Steering Committee for Humanitarian Response).

Aunque los riesgos de una acción cínica e interesada por parte de los ejércitos sean reales, esta postura me parece demasiado simplista e intolerante respecto a la potencial contribución de muchas fuerzas militares y su genuino deseo de ser humanitarias. Las ONG deben juzgar sobre el terreno y no dogmáticamente desde un plano superior. A continuación quisiera revisar tres áreas particulares: aquellas en las que los militares lo están haciendo mal, otras donde las ONG humanitarias podrían ser más constructivas, y otras en las que las ONG parecen estar siendo incoherentes en su aproximación a las fuerzas beligerantes.

CONFUSIÓN DE IDENTIDADES

Un área clave donde las fuerzas de los Estados Unidos han utilizado muy malas artes ha sido cuando han mezclado deliberadamente su identidad militar y civil. Los conocidos casos de soldados *disfrazados* de humanitarios son perniciosos y socavan la acción humanitaria en general. De hecho, aunque no soy abogado, esto puede acercarse bastante a la perfidia, según se define en las Convenciones de Ginebra, a riesgo de incumplir el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Ir armado, vestido de paisano y utilizar la cobertura humanitaria para conseguir información no es una actividad imparcial ni humanitaria. Además, si el principal objetivo de estas maniobras estadounidenses es de tipo psicológico (*psyops* en inglés), esto las hace incompatibles con la actividad humanitaria y redunda en detrimento de la misma. La preocupación del Foro de ONG de Kabul con respecto a las *distinciones veladas*[1] en este caso parece totalmente acertada. No importa qué estrafalario aspecto tuvieran los soldados estadounidenses intentando parecer inofensivos civiles de organizaciones humanitarias; esta vez suspendieron la prueba del payaso.

APRENDER DE LOS DEMÁS

¿Y qué ocurre con la prueba del neurocirujano? Creo que los ejércitos poderosos y con amplios recursos, como los de Estados Unidos y otras fuerzas de la OTAN, deben centrarse en lo que pueden y definir ámbitos de actividad específicos, o reconocer la superioridad de las organizaciones civiles para llevar a cabo acciones humanitarias. El compromiso militar británico de no convertirse en una agencia humanitaria parece sensato en este sentido. Reconocen su capacidad de crear un entorno seguro para que otros realicen el trabajo humanitario o se dejan asesorar por los humanitarios civiles cuando las necesidades lo requieren (p.ej. suministro

de agua y construcción de campos en Albania). Tal vez los militares también puedan centrarse en la construcción de carreteras y puentes para garantizar un entorno seguro, dejándose aconsejar nuevamente en temas relativos al trabajo y medios de vida de los civiles en dichos proyectos. Pero a menudo también habrá situaciones en las que las tropas tengan más espacio para la benevolencia; entonces deben actuar en consecuencia y no dejarse inhibir por los dogmas humanitarios de las ONG.

MÁS HUMANITARIOS QUE NADIE

Creo que el principal mensaje que las ONG humanitarias deberían transmitir a las fuerzas armadas es que sean lo más humanitarias posible. Éste es el mensaje que las ONG están enviando a las fuerzas de Estados Unidos y el Reino Unido, y espero que también a las iraquíes en este momento. Debe protegerse a los civiles a medida que avance la guerra y que surjan sus consecuencias, como la miseria, el hambre, la enfermedad y la falta de recursos. Las ONG humanitarias deben alentar a todos los beligerantes a que cumplan con sus muchas responsabilidades en virtud del DIH. Queremos soldados bondadosos. Queremos combatientes humanos. Debemos darnos cuenta de que los soldados también tienen esposas, madres, padres e hijos. Necesitamos que su parte más humana esté activa y despierta cuando se encuentren con las esposas, madres, padres e hijos de otros.

Por esto es importante que las ONG humanitarias no transmitan a los militares mensajes contradictorios del tipo: “Debéis acatar el Derecho Internacional Humanitario, pero no podéis ser realmente humanitarios como nosotros”. Esta afirmación es a la vez condescendiente y va en detrimento de la cooperación humanitaria. El mensaje debería ser: “Tenéis una responsabilidad humanitaria y sois capaces de cumplirla, pero no debéis confundirla con vuestros objetivos bélicos”.

De igual manera, parece haber un giro semántico por parte de las ONG cuando dicen a los militares: “Podéis ser buenos y humanos como nosotros, pero no podéis llamarlo trabajo humanitario”. Esto también me parece degradante y contraproducente. A las familias que necesitan ayuda no les importa cómo se llame dicha ayuda, mientras sea justa y eficaz.

UNA LECCIÓN DE HUMILDAD

Por último, quizá porque soy un trabajador humanitario británico y, por lo tanto, vengo del país más beligerante del mundo en este momento, creo que las ONG se han obsesionado con el tema de su independencia respecto a los ejércitos, porque las acciones bélicas y humanitarias actuales son *de la familia*. Para muchos grandes líderes de ONG humanitarias, ahora son sus propios ejércitos los que están en combate. En otras palabras, hoy en día estamos afrontando los problemas que el personal humanitario nacional de Etiopía, Sri Lanka, Afganistán, Angola, Bosnia, Sudán o Colombia ha tenido durante décadas.

Porque, por supuesto, las ONG humanitarias siempre han trabajado en estrecha colaboración con los gobiernos beligerantes y sus ejércitos. En lugares como Etiopía, las ONG han confiado su seguridad a las partes en conflicto, han trabajado directamente con sus ministros y han recibido y entregado dinero a estos gobiernos. Y siempre lo han hecho, mientras los combatientes jugaban el doble juego de ser humanitarios en unas ocasiones y defender objetivos e intereses militares (como la centralización de poblaciones o tener como objetivo a ciertas comunidades) que eran claramente antihumanitarios.

Así que, al fin y al cabo, los trabajadores de ONG humanitarias como yo (y nuestros colegas estadounidenses) estamos simplemente tan incómodos en un conflicto armado como siempre lo han estado nuestros colegas del personal nacional. Tal vez deberíamos preguntarles qué hacer, cómo arreglárnoslas y cómo sobrevivir como humanitarios cuando el país de uno está en guerra. Mejor aún, quizá deberíamos traspasarles nuestras organizaciones. Después de todo, a menudo solíamos decir que el personal nacional "se implicaba demasiado" y podía ser parcial. Bien, ahora muchos de nosotros podemos aplicarnos el cuento. Escuchémosles.

Lo que probablemente dirán es que no se pueden establecer reglas absolutas sobre la división civil y militar en una guerra. Al arte de hacer malabarismos debe añadirse el de hacer el payaso y ser neurocirujano. Allí donde la guerra, los objetivos políticos y la benevolencia intentan mezclarse, siempre hay riesgo, angustia, peligro y compromiso. Pero también hay éxitos. Lo principal, dirán ellos, es centrar tu atención en la gente que realmente necesita tu ayuda e intentar prestársela o que otros se la presten, haciéndolo lo mejor posible y sin intereses militares. Y añadirán: "Bienvenidos a la lucha. ¿Por qué tardasteis tanto en daros cuenta de que formabais parte de ella?" ●

1 Nota del traductor: *blurred distinctions* en el original

05 Independencia humanitaria

POR **DAVID RIEFF**,
ESCRITOR Y ANALISTA POLÍTICO

¿QUÉ PERSONA DECENTE SIN UN INTERÉS PERSONAL PODRÍA ESTAR EN DESACUERDO CON EL CONCEPTO DE INDEPENDENCIA HUMANITARIA? EVIDENTEMENTE, LA RESPUESTA ES CASI NADIE, PUESTO QUE SE TRATA DE UNA DE ESAS FRASES TÍPICAS, ESTUPENDAS, QUE INDUCEN AL CONSENSO Y QUE SÓLO PODRÍA ENCONTRAR ERRÓNEA UN BURÓCRATA DE BRUSELAS, UN MIEMBRO DEL SISTEMA DE DEFENSA DE WASHINGTON, UN LÍDER MILICIANO O UN POLÍTICO CORRUPTO DE ESAS ZONAS DEL MUNDO DONDE SUELEN TRABAJAR LOS COOPERANTES. INCLUSO AQUELLOS MIEMBROS DEL MUNDO HUMANITARIO QUE HAN SEGUIDO LA LÍNEA DE BERNARD KOUCHNER Y COMPARTEN SU CONVICCIÓN DE QUE EL PROPÓSITO FINAL DE LA AYUDA ES LA REPARACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL (DERROCAR REGÍMENES ABUSIVOS, PREVENIR UN SEGUNDO AUSCHWITZ, COMO HA INSISTIDO EN PLANTEARLO) NUNCA HAN INTERPRETADO SU PROPIA POSTURA COMO UNA DEFENSA DE LA DEPENDENCIA HUMANITARIA.

Al contrario, reducida a su esencia, esta visión kouchneriana es el presuntuoso concepto del cooperante humanitario como paladín de la conciencia, que conduce a los políticos hacia una actuación correcta. Hay que reconocer que probablemente Kouchner sea único en el

florido romanticismo de su expresión, aunque siempre haya estado en contradicción con su decidido arribismo, que en el último momento le ha acabado situando en el cargo de Ministro de Exteriores francés. Pero, una vez más, lo esencial de su pensamiento –con tantas reminiscencias, para los amantes de la literatura, de la afirmación de otro romántico, el poeta Shelley– de que los poetas eran "los legisladores no reconocidos de la humanidad" condujo a un concepto más heroico que *dependiente* del trabajo humanitario.

Incluso en el caso de las ONG estadounidenses de ayuda humanitaria –de las que, por razones culturales e históricas y su dependencia económica del Gobierno, se podría esperar una reacción de alarma ante la perspectiva implícita en una independencia humanitaria real de renunciar a la gracia y favor del Estado–, existe un acuerdo general respecto a la idea de que las organizaciones de ayuda deben salvaguardar celosamente su independencia. En lo que tienden a discrepar con muchos (aunque no todos) de sus homólogos europeos es en su convicción de que, cuando sus principios son irreconciliables con los intereses estadounidenses, la reafirmación de la independencia humanitaria debería hacerse en privado y no ser difundida en los medios de comunicación.

Así pues, a primera vista, y aunque difieran en otros aspectos, puede parecer que todas las ONG de ayuda humanitaria están de acuerdo en que la independencia es la condición sine qua non de su acción. El problema, evidentemente, es que una vez superada esta fase de sentimientos piadosos, la utilización del término de una forma tan automática como ocurre con el "Libertad, Igualdad, Fraternidad", grabado en los edificios públicos franceses del siglo XIX, o el "Una nación al amparo de Dios, indivisible, con libertad y justicia para todos", del Juramento de Lealtad recitado en las aulas de los colegios públicos norteamericanos, deja claro que nadie sabe realmente qué significa la independencia humanitaria, ni cuál es su importancia para la práctica humanitaria. Por ejemplo, qué efecto tiene realmente en la correcta elaboración y ejecución de los programas de las ONG de ayuda humanitaria, así como en la justificación ética y política de los mismos.

¿LA INDEPENDENCIA FINANCIERA ES SUFICIENTE?

A menudo, cuando la conversación gira en torno a la cuestión de la independencia humanitaria, en realidad se está hablando de dinero. Y es indudablemente cierto que, comparándolas en un gráfico, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que MSF Francia es más independiente que el International Rescue Committee (IRC). En gran medida, porque la primera organización no acepta fondos gubernamentales y ha creado durante décadas una extensa y fiel base de donantes privados, mientras que la segunda –aunque ha recorrido un largo camino desde los días en que se la conocía de un modo cruel pero no impreciso como IRCIA[1]– no podría continuar desarrollando su función sin el apoyo de Washington. Pero una recaudación de fondos exitosa no es lo mismo que la independencia, como demuestra claramente el ejemplo de Oxfam. Después de todo, fue una organización pionera en la realización de campañas de captación de fondos públicos en el mundo humanitario, e incluso estableció una red de comercios con el mismo propósito en el Reino Unido. Pero resulta difícil describir a Oxfam como una organización independiente del Gobierno británico en el sentido ideológico. Al contrario, lo que ha sido notorio durante el mandato de Tony Blair –y que ahora parece extenderse también al de Gordon Brown– ha

sido el estrecho lazo existente entre la ONG y el Gobierno de Su Majestad. La participación *back channel* [2] de Oxfam en la reunión de 2004 de la Comisión para África, junto con la cumbre del G-7 en Gleneagles, fue un claro ejemplo de ello.

Sin duda alguna, los dirigentes de Oxfam replicarían que simplemente lograron influir en las potencias que se encontraban en el Reino Unido, consiguiendo una agenda congruente con los objetivos de Oxfam en lugar de un mero compromiso retórico. Tales afirmaciones son paralelas a las declaraciones habituales de los dirigentes del IRC y otras de las principales organizaciones estadounidenses de ayuda, en relación a su influencia sobre los responsables políticos en Washington y a su habilidad para hacer que estos políticos y burócratas vean la necesidad de un humanitarismo autónomo. Incluso el uso de términos humanitarios y de derechos humanos como *emergencia* para justificar las intervenciones militares de Estados Unidos en Afganistán e Irak, así como el énfasis en la dimensión humanitaria al planificar el nuevo comando militar norteamericano para África, no han modificado realmente el debate en las ONG estadounidenses, que aceptan que allí donde el interés nacional esté en juego no habrá un humanitarismo independiente, aunque insisten en que esos casos constituyen un porcentaje mínimo de las crisis en las que las organizaciones de ayuda realizan su trabajo.

Pero si se considera que factores como la base socio-democrática de Oxfam o el poder estadounidense bajo el mandato de Bush, puestos al servicio de una buena causa (humanitaria o de derechos humanos), pueden pasar de ser un problema a ser parte de la solución, entonces no es difícil llegar a plantearse si es creíble que los donantes sean realmente tan susceptibles a los argumentos de los receptores o si, en cambio, estos grupos comparten en su mayoría los puntos de vista de los gobiernos que los financian (por supuesto que hay diferencias, pero al menos vistas desde fuera, parecen ejemplificar la concepción freudiana del "narcisismo de las pequeñas diferencias").

Curiosamente, las fantasías que mantienen las ONG respecto a sus relaciones con los gobiernos o, siendo más precisos, la independencia de la que creen disponer respecto de los ministerios que posibilitan la continuidad de sus actividades, encuentran un eco extraño en las fantasías de muchas de estas mismas ONG sobre la autonomía de las poblaciones a las que ayudan. Prueba de ello es el autoengaño de campañas como la de Proximidad de MSF de hace unos años, o la convicción de que si se le da una autoridad real al personal local, o al menos de fuera de Europa Occidental o América del Norte, el problema de que "quien pone el dinero pone las reglas" se convierte en un problema menor. Esas ilusiones no son tan habituales en ningún sector del mundo de la ayuda como en el de los derechos humanos, que se ha autoconvencido de que su liberalismo jurídico occidental es en realidad universal, y que el hecho de que en prácticamente todas las sociedades haya personas afines a estas normas (ideológicas) significa que este esquema es la base en la que se sustentan todas las sociedades no opresivas.

Pero veamos el caso más complicado de una ONG como MSF Francia, que precisamente *no* depende del Gobierno nacional, la Unión Europea o Naciones Unidas. ¿Significa esto que MSF es independiente? Por una parte, la respuesta es obviamente sí. Si no es completamente independiente, MSF ciertamente dispone de más libertad que otras organizaciones para decidir no participar en acciones de ayuda que erróneamente llamamos *emergen-*

cias humanitarias. Tanto el "derecho de abstención" –como Rony Brauman lo ha bautizado, empleando palabras que en sí mismas pretenden ser la antítesis del "derecho de injerencia" de Kouchner– como la libertad de la organización de retirarse de operaciones de cuya integridad o necesidad no pueda responder (como en el *tsunami* de 2004) representan verdaderamente un grado de independencia humanitaria.

SOLOS DENTRO EL SISTEMA

Pero sólo un grado. Lo que incluso los más intransigentes detractores de la confluencia de los intereses de las ONG humanitarias con los de los Estados a menudo se resisten a reconocer, es que los grupos de ayuda operan dentro de un sistema humanitario y que ese sistema está controlado por los gobiernos y por Naciones Unidas. Por ello, incluso la deontología más celosamente protegida de la independencia humanitaria pertenece en realidad a un sistema, que es cualquier cosa menos independiente y –quizá más importante de cara al actual debate sobre la independencia– cuya tendencia es hacia un mayor control gubernamental e intergubernamental, una mayor cooptación, y en el que la línea entre los intereses estatales y los principios humanitarios es cada vez más borrosa... El término técnico que lo sintetiza todo es *coordinación*.

Obviamente, sin fuentes independientes de financiación, es decir, sin fondos procedentes de gobiernos, organizaciones intergubernamentales o grandes fundaciones como Gates o Soros, la independencia humanitaria es un sueño inalcanzable. Pero si la subordinación intrínseca al depender de las subvenciones de ECHO, USAID o el sistema de Naciones Unidas es evidente, esto no significa precisamente que una base segura de donantes privados sea suficiente por sí sola para asegurar la independencia humanitaria. Por el contrario, las expectativas de donaciones individuales y la necesidad de realizar campañas en los medios de comunicación para recaudar fondos (sobre todo durante las vacaciones de Navidad, que es cuando se realizan la gran mayoría de los donativos) crea presiones quizá menos directas pero no por ello menos coercitivas. La lentitud y la dificultad de muchas ONG de primera línea, con la honrosa excepción de MSF, para devolver o dejar de aceptar fondos para el *tsunami* se entiende no solamente desde el punto de vista de su afán por el dinero mismo, sino por la preocupación de que tal decisión fuera bien entendida por una opinión pública cuya visión sobre lo sucedido era producto del frenesí distorsionado de los medios de comunicación que cubrieron el evento.

La mayoría de las personas implicadas en trabajos humanitarios están obsesionadas con lo que se ha venido en llamar, de un modo alarmista y aún más paternalista, como *emergencias olvidadas*. Sin embargo, las campañas navideñas de recaudación de fondos de la mayoría de ONG no se centran en ellas. Es más, muchos captadores de fondos para grupos de ayuda humanitaria dirán en privado que tienden a centrar esas campañas en las crisis más mediáticas o –utilizando el término de Guy Debord– las más espectaculares. Y entonces, por supuesto, la pregunta que surge es si la independencia humanitaria y la dependencia de las ONG de los medios de comunicación son compatibles. O si, de acuerdo de nuevo con Debord, las organizaciones de ayuda humanitaria –y no sólo aquellas que funcionan o se inspiran en la publicidad, buscando a egomaníacos como Bernard Kouchner– son en sí mismas parte esencial de la sociedad del espectáculo, de modo que la noción completa de independencia es quimérica.

Esta conclusión parece inexorable: aunque se puede hablar debidamente de la, por lo menos relativa, independencia de ONG específicas sin hacer el ridículo, referirse a la independencia del sistema humanitario parece poco menos que iluso. Y aunque sería bonito pensar que se puede asegurar esa independencia humanitaria, es más sabio asumir que, al igual que el Socialismo real fue en realidad un socialismo a secas, también el humanitarismo actual es probablemente lo que se ve: un sistema. Obviamente, cada ONG será más o menos independiente en función tanto de su deontología como de sus recursos económicos. Y resulta difícil imaginar de qué forma podría cambiar esta situación, al menos sin disponer de un estatus legal especial como el que posee el CICR, cuya concesión es poco probable (y, por supuesto, el CICR no es tan independiente de los Estados como intenta aparentar y como dolorosamente demostraría un examen del destino de sus fondos).

Es cierto que las ONG con fines médicos tienen más posibilidades de conservar cierta independencia humanitaria, por la sola razón de que la medicina impone una deontología que todo ese barullo sobre las buenas prácticas no impone a las actividades de agua y saneamiento. El médico tiene al menos alguna idea de lo que él o ella *no hace*, mientras que, al leer los estatutos de muchas asociaciones humanitarias, uno tiene la impresión de que asumen seriamente su mandato de ser poco menos que salvadoras del mundo (como Naciones Unidas en su concepción más presuntuosa). En mi opinión, ésta es la razón por la que MSF ha logrado mantener una cierta coherencia en estos tiempos en los que muchas ONG parecen estar perdidas.

INDEPENDENCIA ¿PARA HACER QUÉ?

No obstante, dicho esto, debería quedar claro que la independencia humanitaria, aunque deseable –y lo es aunque sea sólo como meta, al igual que la objetividad en el periodismo es tan claramente necesaria como inalcanzable–, no sería suficiente incluso si fuese posible conseguirla. Es más, el problema en los frecuentes debates sobre independencia humanitaria es que están cargados de sujetos y de verbos, pero faltos de objetos. ¿Independencia humanitaria para hacer qué, exactamente? Y no basta con decir para prestar ayuda, para formar a gente o para repartir bienes. Después de todo, al limitarse únicamente a lo que hacen las ONG con fines médicos como MSF, existe una diferencia extraordinaria entre una independencia humanitaria destinada a conseguir lo que Rony Brauman ha denominado una “utopía sanitaria”, y otra que busca mitigar el sufrimiento y que está imbuida de la ética de la unidad de *triage*[3].

A veces parece como si los debates sobre la independencia humanitaria actuasen como cómodos sustitutos del debate sobre cuáles deberían ser realmente los objetivos de la acción humanitaria en 2007. Sí, es conveniente liberarse de las restricciones impuestas por los Estados, ser capaces de conseguir fondos por nuestros propios medios (al menos comparativamente) y entrar en acción o retirarnos según nuestros propios principios, y no porque el Departamento de Estado norteamericano o la Célula Africana del Elíseo quieran un delegado en la zona mientras se desarrolla una política, o un garante moral de otra que se está poniendo en marcha. Pero la independencia humanitaria no es en sí misma una deontología y, al centrarnos en ella –como ha hecho el mundo humanitario durante un largo período de tiempo– en lugar de ocuparnos en definir cuáles son los objetivos reales del trabajo humanitario, corremos el riesgo de crear más confusión que aclaración. En un momento en el que la mayoría de las mejo-

res ONG parecen ser incapaces de explicarse completamente a sí mismas qué es lo que deberían estar haciendo y por qué, ampararse bajo la bandera de la independencia humanitaria puede ser reconfortante, pero no muy práctico. ●

1 En referencia a la Central de Inteligencia Americana (CIA)

2 Nota del traductor: Un *back channel,* en lenguaje diplomático, es un canal no oficial de comunicación entre Estados u otros entes políticos usado para complementar canales oficiales, a menudo con el propósito de discutir temas altamente delicados.

3 Nota del traductor: método de la medicina de emergencia para la selección y clasificación de pacientes, basándose en las prioridades de atención y privilegiando la posibilidad de supervivencia, de acuerdo a las necesidades terapéuticas y los recursos disponibles.

06 La independencia bajo la gran ola del 'tsunami'

POR **RONY BRAUMAN**,
DIRECTOR DE INVESTIGACIONES
DEL CENTRE DE RÉFLEXION SUR
L'ACTION ET LES SAVOIRS
HUMANITAIRES (CRASH)
DE LA FUNDACIÓN MÉDECINS
SANS FRONTIÈRES (PARIS)

EL *TSUNAMI* DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2004 FUE UNO DE LOS DESASTRES NATURALES MÁS MORTÍFEROS DE LOS ÚLTIMOS 100 AÑOS. EN POCOS MINUTOS ARRASÓ CIUDADES Y DEVASTÓ MILES DE KILÓMETROS DE COSTA. EL RECUENTO FINAL DE MUERTOS –SIGUE SIENDO APROXIMADO– LLEGÓ A 230.000, PRINCIPALMENTE EN INDONESIA (170.000) Y SRI LANKA (30.000), SEGUIDOS DE TAILANDIA, INDIA Y, EN MENOR MEDIDA, MYANMAR Y MALDIVAS.

El desastre ocurrió durante las vacaciones de Navidad –temporada de viajes para los países ricos– y captó nuestra atención a través de los vídeos de los turistas occidentales atrapados en la confusión inicial. Todas las miradas se centraron en Tailandia y Sri Lanka, famosos destinos vacacionales que seguían en contacto con el resto del mundo, mientras Sumatra, la zona más castigada de todas, estaba mucho más aislada. Es imposible saber hasta qué punto el *efecto turista* y el *factor Navidad* contribuyeron a la oleada de solidaridad que siguió al *tsunami*, pero su influencia es incuestionable. Ello no desmerece la respuesta general ante la catástrofe; nadie puede sentir todo el sufrimiento que hay en el mundo en igual medida. La identificación con las víctimas fue total y absoluta: la gran cobertura mediática las instaló en las salas de estar de todo el mundo y fueron percibidas

como víctimas inocentes que no merecían tal suerte. No es así cuando se trata de desastres causados por la mano del hombre, como las guerras civiles. Las imágenes de paisajes devastados y de gente engullida por el mar, difundidas sin cesar por todos los canales de televisión en enero de 2005, reforzaron esta identificación y su poder emocional, como lo hicieron en su momento las imágenes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.

RESPUESTA EMOCIONAL VS. RESPUESTA HUMANITARIA

Muchos comentaristas señalaron la diferencia en la cobertura mediática y la respuesta pública entre el *tsunami* en el Sureste Asiático y el terremoto que asoló Cachemira pocos meses después. Este contraste, en general, fue presentado como una injusticia que privaba a algunas víctimas de la solidaridad manifestada a otras. En efecto, los 75.000 muertos y las decenas de miles de heridos graves en Pakistán no captaron la atención de la opinión pública en la misma medida. No es de extrañar: aparte de que tal efusión de solidaridad masiva no puede repetirse en un espacio de tiempo tan corto, las víctimas del terremoto no fueron percibidas como tan cercanas a nosotros como las del *tsunami*, al menos las que coparon la atención mundial las dos primeras semanas. La solidaridad mundial no sólo se basa en un razonamiento lógico; por eso son necesarias las organizaciones de ayuda internacional (públicas e intergubernamentales). Éstas no miden su respuesta según el sentir popular, sino de acuerdo con las necesidades reales –algo más complejo de lo que parece–. El terremoto en Pakistán ilustra este punto: los medios de comunicación lo trataron estrictamente como una noticia, en claro contraste con el despliegue en el Sureste Asiático, pero esto no impidió a las organizaciones humanitarias internacionales emprender todas las acciones necesarias.

En cualquier caso, la respuesta emocional ante el *tsunami* estuvo a la altura del propio desastre. Seguramente pasará a la historia como una movilización sin precedentes de la ayuda humanitaria mundial, en la que participaron codo con codo las agencias de la ONU de ayuda en desastres, los gobiernos centrales y locales, las ONG, así como los medios, el mundo empresarial y la sociedad civil. Los resultados más tangibles de esta movilización fueron la recaudación de la cifra récord de 5,7 billones de dólares USA en donaciones a las organizaciones nacionales de la Cruz Roja y a otras ONG, y la provisión de 7,3 billones en ayuda bilateral de los gobiernos nacionales (en Francia se recaudaron 300 millones de euros, más de un tercio sólo por la Cruz Roja). Esto, además de la llegada de miles de trabajadores de ayuda al lugar de la catástrofe (unos 5.000 sólo para la isla de Sumatra, donde el impacto fue más duro). ¿Qué iba a hacerse con todo ese dinero y energía? Una semana después del maremoto, Médicos Sin Fronteras (MSF) anunció que no aceptaría más donaciones para esta emergencia. Las ruidosas protestas que ocasionó esta decisión arrojaron algo de luz sobre las reservas y las limitaciones a las que se enfrentan las operaciones de ayuda. También revelan el profundo calado de los tópicos e interpretaciones erróneas en torno a la asistencia en catástrofes naturales.

FALSOS MITOS SOBRE LOS DESASTRES NATURALES

El error más extendido es que este tipo de desastres tienen el mismo tipo de consecuencias que los conflictos armados. No es así. Desde el punto de vista de la ayuda, hay que subrayar tres puntos importantes: 1) Los conflictos armados causan de tres a cinco veces más heridos que muertos, mientras que los desastres naturales ocasionan más muertos que heridos, la mayor parte de ellos leves,

cuyos cuidados son relativamente más simples. 2) Las guerras suelen afectar a regiones enteras durante años, destruyendo las estructuras de salud y provocando el desplazamiento de gran parte del personal, con lo que se produce un vacío sanitario. Por el contrario, los desastres naturales afectan a un territorio claramente definido por un espacio de tiempo muy corto, dejando intacta la mayor parte del país. 3) La violencia prolongada conduce al desarraigo de grandes grupos de población; la desnutrición y el debilitamiento inmunitario contribuyen al brote de epidemias, creando así una gran necesidad de atención sanitaria en un contexto donde el sistema de salud está parcialmente paralizado. Los desastres naturales no producen desplazamientos permanentes de población ni tienen el mismo impacto sobre las defensas naturales del organismo. Nadie dijo nunca que los países afectados por el *tsunami* además sufrieran un conflicto armado, pero la forma en que las ONG y las agencias de ayuda de la ONU describieron la situación en los primeros momentos demuestra que tenían en mente un patrón de guerra. Este error de apreciación de las necesidades inmediatas llevó a una considerable pérdida de recursos.

LA AMENAZA DE EPIDEMIAS

El primer error –cometido sistemáticamente en situaciones similares– fue la alerta de epidemias, la cual se convirtió en prioridad inmediata de la ayuda internacional. Altos funcionarios de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Oficina para la Coordinación de la Acción Humanitaria de Naciones Unidas (OCHA) pronosticaron que las muertes podrían duplicarse debido al gran número de cadáveres y a las epidemias que supuestamente podían desencadenar. Era urgente enterrar los cuerpos en fosas comunes y establecer un sistema para prevenir y detectar enfermedades infecciosas, así como emprender campañas de inmunización masivas. Todos los esfuerzos y recursos empleados fueron en balde: pese a lo que crea la gente –incluidos los médicos–, jamás se ha informado de ninguna epidemia en tales circunstancias, por razones fácilmente comprensibles desde Pasteur. De acuerdo con el Dr. Claude Ville de Goyet, epidemiólogo especialista en desastres naturales, "los cuerpos de las víctimas de terremotos u otros desastres naturales no entrañan riesgos para la salud pública de cólera, fiebre tifoidea u otras plagas mencionadas por médicos desinformados. De hecho, los pocos transmisores ocasionales de estas enfermedades contagiosas que han sido víctimas desafortunadas del desastre suponen un riesgo mucho menor para la comunidad de lo que lo fueron cuando estaban vivos".

El Dr. Ville de Goyet, antiguo director de la ayuda en desastres de la Organización Panamericana de la Salud, añade que el entierro apresurado y anónimo de los cadáveres es un sufrimiento añadido para los supervivientes, porque les priva de la posibilidad de honrar a sus muertos. En muchos casos supone también problemas legales y financieros para las familias, por la falta de certificados de defunción.

SUBESTIMAR LA RESPUESTA LOCAL

Otro mito, según el Dr. Ville de Goyet, es la asistencia médica a los heridos, que se plantea equivocadamente como una prioridad. Una imagen muy común tras un desastre natural es ver a equipos quirúrgicos internacionales desocupados intentando hacerse útiles. Esto se debe a un excesivo énfasis sobre las epidemias y el número de heridos, como si los desastres naturales tuvieran las mismas consecuencias que los conflictos armados. En situaciones de guerra, no hay duda de que los equipos médicos extranjeros son necesarios para apoyar a lo que queda del personal sanitario local. Esto no pasa con los desastres naturales, porque las estructuras

sanitarias y el tejido social, a excepción del área afectada por la catástrofe, están intactos. En Sri Lanka, el *tsunami* barrió una franja costera de 100 a 300 metros de ancho, dependiendo del relieve de la costa. Más allá del nivel alcanzado por el mar, el país seguía funcionando normalmente, lo que explica que miles de médicos y sanitarios locales se desplazaran inmediatamente al lugar del desastre para reemplazar a sus colegas perdidos y apoyar a los desbordados equipos que seguían funcionando. Al no tener problemas de idioma o dificultades para adaptarse al entorno, fueron inmediatamente operativos y capaces de hacer frente al flujo de pacientes que llegaba a los hospitales. Aunque en estos casos suele haber menos heridos y de menor gravedad que en los conflictos armados, los equipos sanitarios siempre están sobrecargados por la gran demanda de atención médica en los días posteriores a un desastre, y una ayuda externa temporal puede ser muy necesaria en estas circunstancias. Sin embargo, los equipos internacionales rara vez pueden ser operativos con tan corto aviso, por lo que, llegando en gran número y a destiempo, pueden ser más una carga que una ayuda.

De todos modos éste no es siempre el caso. El terremoto ocurrido en Cachemira en noviembre de 2005 mató a 75.000 personas y causó unos 40.000 heridos. Por primera vez, la masiva y sostenida presencia de personal sanitario y quirúrgico demostró ser esencial para prestar y ampliar la atención sanitaria local, porque el sistema sanitario del país no podía atender tal número de casos quirúrgicos graves. A menor escala, el terremoto de mayo de 2006 en Java (Indonesia) que, según los cálculos iniciales, mató a 6.000 personas, dejó miles de heridos –no decenas de miles, como se dijo en los días inmediatamente posteriores al desastre– que necesitaban atención quirúrgica. Además de la acostumbrada actuación internacional de los países industrializados del Norte, Estados como Singapur, Qatar y China enviaron rápidamente hospitales de campaña. Es probable que el alto número de heridos en Pakistán e Indonesia fuera debido a la desenfrenada proliferación de edificios de mala calidad, apiñados en áreas densamente pobladas. Los habitantes de centros urbanos de nueva construcción no tenían memoria de desastres pasados y las viviendas no estaban hechas para soportar movimientos sísmicos.

EL DESVALIMIENTO DE LAS VÍCTIMAS

Una mirada atenta a los comentarios de periodistas y trabajadores de ayuda nos revela otra idea preconcebida para justificar el despliegue de ejércitos de cooperantes: las poblaciones víctimas de desastres naturales se describen como en un estado de completa apatía que les impide emprender ninguna acción para ayudarse a sí mismas. El muy cuestionable y popularizado concepto de síndrome de estrés postraumático ha reforzado esta creencia que, una vez más, viene directamente del concepto de daño ocasionado por la guerra. Las imágenes de aguda desesperación difundidas una y otra vez por la televisión son reales, pero enfocan casos individuales de dolor. No reflejan la realidad colectiva, que está cualquier cosa menos aturdida hasta el punto de la inacción. Todo lo contrario. Lo más destacable en todos los desastres naturales es la organización inmediata de la solidaridad local: desde montar centros de recepción de víctimas y distribuir alimentos, hasta la limpieza de escombros, búsqueda de desaparecidos y demás. Si bien es verdad que se dan casos aislados de conductas antisociales, como los saqueos o la indiferencia de ciertos sectores de la comunidad, la respuesta más común es de cooperación espontánea y asistencia mutua. Un estudio hecho en Sri Lanka, por ejemplo, muestra que todas las víctimas entrevistadas habían tenido comida caliente y refugio al final

del primer día tras el *tsunami*. Tales reacciones positivas no se producen siempre, ni significan que la ayuda externa sea innecesaria. Pero ignorarlas lleva repetidamente a sobrestimar la necesidad de la ayuda de emergencia y a respuestas apresuradas e inadecuadas.

LA FASE DE RECONSTRUCCIÓN

La reconstrucción de las áreas afectadas por el *tsunami* también ha dado lugar a muchas afirmaciones cuestionables. Más allá de lo anunciado en un primer momento, lo cierto es que las organizaciones humanitarias no están capacitadas para reparar lo que los desastres han destruido. La reconstrucción no sólo requiere recursos financieros, técnicos y materiales, sino la implicación activa de los Estados. Las ONG y las agencias de la ONU no pueden hacer más que aportar soluciones temporales. Los damnificados necesitan urgentemente comida, tiendas de campaña, agua potable..., algo que las organizaciones humanitarias hacen mejor y más rápido que muchos gobiernos. Pero la reconstrucción es una empresa totalmente diferente, larga y compleja. Implica acciones legales, urbanísticas, administrativas, técnicas, políticas y económicas de ámbito local y estatal. En este momento, y en el mejor de los casos, las organizaciones de ayuda tienen un papel marginal. El único aspecto de la reconstrucción donde la ayuda internacional es necesaria es en la financiación, y aquí es donde se ha hecho algún progreso. Un plan largamente discutido en la comunidad de ayuda está empezando a llevarse a cabo en el terreno: los fondos son distribuidos directamente a través de tarjetas bancarias que dan derecho a los afectados a retirar dinero de cuentas provistas por las organizaciones humanitarias. Sin lugar a dudas, es un óptimo sistema de ayuda financiera en estas situaciones, a pesar de los problemas de seguridad que plantea y de tener que imponer criterios de selección de los beneficiarios. Con este sistema se cubren necesidades urgentes y evidentes, al tiempo que se evita el costoso y poco eficaz tutelaje por parte de organismos extranjeros. Merece ser más ampliamente utilizado.

¿QUIÉN ALIMENTA EL MITO?

Es sorprendente que la situación haya estado mal representada y mal entendida hasta este punto. En parte es porque las creencias que sustentan este malentendido han sido recogidas y perpetuadas por organizaciones de ayuda y periodistas, cuyas trayectorias les confieren cierta credibilidad. La única forma de desentrañar las causas de estos errores de juicio sería llevar a cabo un estudio entre profesionales de ambos sectores. Como no se ha hecho, simplemente formularé algunas hipótesis.

La primera se refiere al poder metonímico de las imágenes. En el caso del *tsunami*, éstas fueron tanto el principal vehículo de información como la trampa fundamental, porque lo que la gente vio en televisión se interpretó como la realidad, más que como una parte de la misma. Esta confusión entre la parte y el todo quedó acentuada por la excepcional magnitud del desastre, pero no es la única razón. Otro factor fue el delirio emocional desatado por los vídeos de aficionados, difundidos incesantemente por Internet y por televisión. Este martilleo psicológico, unido a la altísima identificación con las víctimas ya mencionada, hizo que cualquier intento de bajar el tono del discurso o ver la situación en perspectiva fuera percibido como inhumano, mientras que el sensacionalismo y los excesos eran vistos como manifestaciones de compasión.

Merece la pena destacar que los medios audiovisuales y la prensa escrita cubrieron los hechos de formas muy distintas. Los primeros enfatizaban la emoción inmediata; la segunda

presentaba un análisis serio, con más distancia. Rara vez la oposición entre ambos medios había sido tan acusada en impacto y en contenido. Dejándose llevar por la corriente de la compasión, las agencias de ayuda respondieron de forma más refleja que meditada: movilizar la buena voluntad y transformar la emoción en donativos se convirtieron en fines en sí mismos, y la pregunta de cómo serían utilizados los fondos obtenidos, de hecho, quedó carente de sentido.

LA INDEPENDENCIA VISTA COMO INSOLIDARIA

El miedo a nadar a contracorriente de la opinión imperante en los principales medios y el gran público fue probablemente un factor importante en la pérdida de objetividad por parte de las organizaciones de ayuda, pero no es suficiente para justificar las posturas adoptadas. Hay otros dos puntos a tener en cuenta: en primer lugar, el hecho de que estas organizaciones a menudo no distinguen claramente sus propios intereses de los de su misión social; en segundo lugar, el aparente caso omiso que hicieron de sus experiencias previas en catástrofes de este tipo. Consideremos brevemente ambos aspectos. Por intereses de las organizaciones, quiero decir la tendencia de cualquier institución a incrementar sus recursos y expandir el ámbito de su actividad. Un desastre de la magnitud del *tsunami*, que afectó a tantas personas y a sociedades enteras, sólo podía reforzar esta tendencia, hasta el punto de que cualquier prudencia expresada en la postura de las organizaciones de ayuda era desviada a un segundo plano. Utilizo aquí la palabra en el sentido de la voz griega *phronesis*: prudencia no es lo opuesto a audacia, más bien es lo que se opone a *hubris,* en su acepción de arrogancia desmedida. Debemos recalcar en este punto que la tendencia occidental moderna está marcada por un sentido de omnipotencia, que se ve fácilmente alimentado por la convicción de estar haciendo el bien, respondiendo con la máxima prontitud al sufrimiento y la necesidad ajenos. Al estar totalmente volcadas en esta emergencia, las ONG cayeron en una pendiente resbaladiza que el clima de histeria en torno al *tsunami* les hizo mucho más difícil de contrarrestar.

En estas circunstancias, es más fácil entender por qué todo lo aprendido en desastres naturales anteriores fue ampliamente ignorado: precisamente porque todo indicaba que los esfuerzos de la ayuda de emergencia debían ser limitados. Sin embargo, cabe decir que tales errores de juicio sobre las necesidades de ayuda, y particularmente el temor a las epidemias, se observan siempre que se produce un desastre natural, probablemente porque –incluso para los médicos– el miedo a los cadáveres sobrepasa consideraciones más racionales. En palabras de Nietzsche, "las creencias son enemigos más peligrosos para la verdad que los mentiras". El círculo vicioso que crean estas convicciones –la *creencia* de que había enormes necesidades básicas por atender y muertes inminentes por evitar, y la *creencia* de que la fuerza de voluntad y el dinero hacen milagros– parece haber operado con gran fuerza, con cada una de estas creencias potenciándose entre sí. Las pocas ONG que resistieron el torbellino emocional no estaban en situación de detenerlo, ya que sus declaraciones públicas eran imperceptibles en el pandemónium general. En cuanto a los periodistas, aunque algunos reporteros gráficos ofrecían visiones bastante acertadas de la situación, les era muy difícil cuestionar afirmaciones consideradas del dominio público y, más aún, ratificadas por las más altas autoridades competentes en estos asuntos, en particular por la OMS.

Dado que los servicios locales de emergencia ponen en marcha sus operaciones de inmediato, el cometido realmente urgente de la ayuda internacional no es el rápido despliegue

de medios, sino más bien la valoración de lo que falta, para luego cubrirlo de la forma más coordinada posible. Por lo tanto, las organizaciones de ayuda deberían dar prioridad a dicho cometido, a pesar de la presión de la opinión pública y de los medios de comunicación, que les exigen que demuestren que están haciendo algo. Tiendas de campaña, comida, tanques de agua y sistemas de depuración, equipos de comunicación, equipos para retirar escombros, equipos sanitarios y medicinas, asistencia quirúrgica y medios de transporte (helicópteros o a veces barcos) son los principales elementos de la ayuda de emergencia. Pero deben estar adaptados a cada situación, según las circunstancias concretas. Todo intento de ayuda ha de tener en cuenta las necesidades locales, que varían de un caso a otro, y las capacidades de las muchas organizaciones implicadas. Esto es lo más difícil de calcular. Debemos aceptar el hecho de que la coordinación de la ayuda toma tiempo y que sólo las autoridades de los países afectados –quizá con la ayuda de Naciones Unidas– están en situación de coordinar el caudal de la ayuda en el acto. Pero debemos ser lo bastante realistas para reconocer que dicha coordinación no puede ser establecida inmediatamente. Mientras tanto, existe un peligro real por el que las organizaciones internacionales de ayuda en desastres pueden ser irremediablemente desacreditadas si no revisan sus misiones y si no rechazan los engañosos patrones mentales que demasiado a menudo condicionan sus acciones en tiempos de necesidad. ●

07 Independencia en la acción humanitaria. ¿A qué precio?

POR **FRANCISCO REY MARCOS,**
CODIRECTOR DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS SOBRE CONFLICTOS
Y ACCIÓN HUMANITARIA (IECAH),
MADRID

DESDE EL ORIGEN DEL HUMANITARISMO MODERNO, CON EL USO DEL TÉRMINO *HUMANITARIO* TRAS LA BATALLA DE SOLFERINO EN 1859 Y LA SUBSIGUIENTE CREACIÓN DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (CICR) Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (DIH), EL DEBATE Y LA DISCUSIÓN SOBRE ALGUNOS DE SUS PRINCIPIOS HA SIDO VIVO, Y HA ESTADO EN LA BASE DE LA CREACIÓN DE NUEVAS ORGANIZACIONES Y DE NUEVAS VISIONES DE LO QUE DEBE SER LA ACCIÓN HUMANITARIA. EN ALGUNAS OCASIONES, NO PERCIBIMOS LA MAGNITUD NI EL ALCANCE DE ESAS DISCREPANCIAS Y ESOS DEBATES, YA QUE USAMOS LOS MISMOS TÉRMINOS.

Imparcialidad, neutralidad o *independencia* se convierten en mantras que repiten todas las organizaciones que se proclaman humanitarias, pero ¿significan esos términos lo mismo para una ONG que para un organismo de la ONU o para un gobierno firmante de la Buena Donación Humanitaria? Evidentemente, no. Y el hecho de manejar los mismos términos y adoptar formalmente los mismos principios ha contribuido en ocasiones a dar una imagen de consenso, unidad y acuerdo en el ámbito humanitario que, mucho nos tememos, no se corresponde con la realidad.

Este artículo pretende explorar las diversas interpretaciones del principio de independencia de la acción humanitaria, deteniéndose en las implicaciones y consecuencias que pueden tener en el panorama actual para las organizaciones que aboguen por una independencia estricta de su actuación. En efecto, como el resto de principios humanitarios, el de independencia interpela también a los agentes individuales[1], es decir, a los trabajadores humanitarios, pero tal vez más que otros principios, debe ser analizado en su dimensión institucional. No trataremos el tema de la independencia como principio de carácter individual, pero es un tema que nos preocupa, pues no se suele aplicar de puertas adentro lo que se predica de puertas afuera.

EVOLUCIÓN Y VISIONES DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA

Aunque la aspiración de Dunant y, más aún, de Moynier y el resto de los fundadores del CICR era la de una organización realmente independiente, varias cuestiones vinieron a limitar desde muy pronto este ideal de un organismo humanitario con autonomía e independencia reales. La primera, paradójicamente, fue la propia firma del Primer Convenio de Ginebra en 1864, ya que en él, como no podía ser de otra forma, se otorgaba a los Estados un papel preeminente en el respeto y la promoción del DIH, y se dejaban numerosas puertas abiertas a su actuación en este terreno. Aunque se reconocía el papel de *guardián* del DIH al CICR y se aceptaba su peculiaridad jurídica y su independencia, el humanitarismo se situaba dentro del ámbito de intervención de los Estados. Y esa compleja relación entre el papel del Estado y el de las organizaciones humanitarias ha limitado de facto la independencia de éstas. Desde sus orígenes, el humanitarismo dunantiano ha tenido esa relación con las normas de derecho para garantizar la protección de las víctimas, pero ello otorgaba un rol al Estado que ha evolucionado de un modo, tal vez, imprevisto.

En segundo lugar, la creación de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja, y posteriormente de la Media Luna Roja, y las relaciones que éstas establecen con sus respectivos Estados, limitaron aún más esta aspiración de independencia. Si el CICR aún podía tratar de ejercer con fuerza su independencia, mucho más difícil lo tenían las Sociedades Nacionales.

Esas dos cuestiones que levemente esbozamos, más el propio devenir histórico del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, tuvieron como consecuencia que en la definitiva redacción de los principios, adoptada en 1965, la redacción del de independencia sea de las más confusas y abiertas, dando lugar a muy diversas interpretaciones: “La Cruz Roja es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios de la Cruz Roja”.

En sus conocidos comentarios a los principios, Jean Pictet desglosa el de independencia en tres dimensiones: la independencia misma, la auxiliaridad y la autonomía. Y acaba reconociendo que estas dos últimas se han interpretado de modo tan diverso entre sus miembros, que pueden encontrarse situaciones que van desde el aislamiento a la cuasi integración en los servicios del Estado. La Cruz Roja es independiente, se dice en su Proclamación de una manera sencilla y lapidaria. Afortunadamente, se concretan un poco otras dimensiones en los Estatutos del Movimiento. En el enunciado de las condiciones de reconocimiento de las nuevas Sociedades Nacionales (párrafo 10) se habla de “independencia política, confesional y económica”.

Pero la pregunta inevitable es ¿si algo se presta a tantas y tan diversas interpretaciones, puede considerarse un principio? El propio Pictet, y muchos después de él, propone en este debate una cierta jerarquía entre principios, considerando únicamente esenciales el de humanidad y el de imparcialidad. Los de neutralidad e independencia los considera principios derivados, y a los otros tres, universalidad, unidad y carácter voluntario, les da una mero carácter orgánico[2].

En cualquier caso, en la redacción de los principios, la Cruz Roja aborda el de independencia con un enfoque marcadamente institucional y con poco desarrollo de lo que implica como principio-guía de toda la acción humanitaria.

INDEPENDENCIA DE ACCIÓN Y ECONÓMICA

Tras la Cruz Roja, en general, todas las ONG humanitarias que van surgiendo se proclaman independientes, aunque en algunos casos maticen su colaboración con los poderes públicos. La independencia significaría la voluntad de oponerse a toda injerencia que impidiera llevar adelante los imperativos de humanidad e imparcialidad. Para Médicos Sin Fronteras, por ejemplo, aunque no aparece en la Carta Magna inicial, luego se concreta en: "La acción humanitaria debe estar libre de cualquier presión política, económica, militar o religiosa. Para ello es imprescindible la independencia de pensamiento y financiera".

Aquí no se enfatiza sólo lo organizativo sino la acción en general. Sin embargo, aludir a la independencia de pensamiento se nos antoja pretencioso. Los trabajadores humanitarios y sus organizaciones tienen ideologías, practican o no religiones, mantienen más lazos con unas corrientes de pensamiento que con otras,... en definitiva, tienen dependencias de pensamiento a las cuales no es tan fácil renunciar. Liberar al trabajo humanitario de las presiones políticas, por supuesto, pero creer que esa autoproclamada independencia de pensamiento es posible en todos los casos es otra cosa.

La independencia humanitaria es la garantía de poder evaluar libremente las necesidades de las víctimas y de proponer acciones sin mediatización alguna, basadas en la proximidad con las víctimas y en el conocimiento de la situación. Tiene, por tanto, un componente de libertad de análisis y de acción, y otro de independencia económica para poder hacer posible el primero. Pero seamos justos: ¿es la independencia económica garantía de independencia real respecto, por ejemplo, a los poderes públicos? Obviamente, no. Por supuesto que hay más posibilidades de actuación independiente si se es también independiente financieramente, pero esto no siempre es así. Por ejemplo, muchas formas de financiación privada, ligadas a campañas o a empresas, no aumentan necesariamente la independencia y pueden limitarla. A nuestro juicio, se ha puesto demasiado énfasis en la independencia económica como prerrequisito para cualquier otra forma de independencia, y eso no siempre es así.

La redacción del punto cuarto del Código de Conducta[3] es significativa en este sentido, al plantear de modo nada neutral el principio de independencia por negativo: "nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de la política exterior gubernamental". Y, concretando más en su exposición: "las ONG humanitarias son organizaciones que actúan con independencia de los Gobiernos" con los que se colabora y se aceptan fondos, "en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente (...) tratamos de no depender de una sola fuente de financiación".

Sin embargo, el análisis de muchas actividades de ONG –muchas de ellas firmantes del código– en conflictos como Kosovo, Afganis-

tán o Irak, muestran las dificultades del ejercicio de este principio y lo que Eric Dachy llama la "docilidad humanitaria".

EL RIESGO DE LA POLITIZACIÓN

La aparición en los años noventa de nuevas posibilidades de financiación pública para operaciones humanitarias (ECHO es el caso más relevante, tendencia a la que se han sumado numerosos gobiernos donantes), así como la mayor reacción y apoyo económico de la opinión pública ante las emergencias, han hecho que numerosas ONG se hayan situado en este mercado con muy poca o nula independencia y actuando como meros subcontratistas de los donantes. Pero, tratando de situar el debate, deberíamos reconocer que el modelo de financiación, proyecto a proyecto u operación a operación, ha mostrado ser poco eficaz en términos de impacto real sobre las poblaciones, y que caminar hacia una mayor coordinación, que en ocasiones supone –no nos engañemos– pérdida de independencia, parece también legítimo en ciertos casos[4].

En cualquier caso, la independencia es compatible con la interrelación voluntaria con otros agentes en la búsqueda de mejores actuaciones respecto a las víctimas. No debe suponer abogar por el aislamiento o por el autismo y la autosuficiencia. Ahora bien, como veremos, la experiencia de los últimos años y los numerosos casos de manipulación y de pérdida de independencia de la acción humanitaria, en aras de una pretendida coordinación, han hecho que algunos actores humanitarios estén poniendo cada vez más énfasis en este principio y en su interpretación radical. El tema de la independencia en el diagnóstico, la evaluación y el análisis, que para algunos sería un principio puramente operativo, deviene fundamental ya que condiciona toda la actuación posterior.

ORGANISMOS GUBERNAMENTALES E INTERGUBERNAMENTALES

Pero si la aspiración a la independencia es en las ONG casi consustancial a su pretensión de ser agentes de la sociedad civil organizada, diferenciados del Estado y el mercado, las cosas se fueron complicando más cuando, a partir de los años noventa, se experimenta el auge de la participación de gobiernos y organismos multilaterales en tareas de corte humanitario.

La Resolución 46/182 de 1991 de la Asamblea General de la ONU, que es la base del trabajo humanitario del organismo y verdadero punto de inflexión en su protagonismo en este ámbito, no menciona la independencia y cita, sin embargo, la humanidad, la imparcialidad y la neutralidad como principios conforme a los cuales deberá proporcionarse la ayuda.

Tampoco el Reglamento de ayuda humanitaria de la Comisión Europea (1275/96) cita la independencia como principio del trabajo humanitario de ECHO, aunque en el preámbulo alude a la preservación, respeto y fomento de la independencia de las organizaciones e instituciones humanitarias, así como la colaboración con las mismas.

En ambos casos, los organismos internacionales reconocen, de alguna forma, la imposibilidad de ser independientes –¿de qué?–, afirmando, en el caso de la Comisión Europea, el respeto a la independencia de los que sí lo son.

Esta misma lógica se siguió en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de España (1998) y en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008, que pone énfasis en otros principios esenciales, pero no pretende autoproclamar una independencia imposible. Por su parte, la iniciativa de Buena Donación Humanitaria, puesta en marcha por

los donantes en el año 2003, sí que cita este principio aunque luego no desarrolla lo que debe suponer en su trabajo concreto. Por último, en la reciente definición de ayuda humanitaria que da el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, se riza el rizo al redactar de un modo florentino que la ayuda "deberá ser consistente con los principios humanitarios", en lugar de simplemente respetarlos.

Sirva este recorrido por algunos de los diversos actores en materia humanitaria para resaltar que la visión que cada uno tiene de la independencia es diferente y que, obviamente, los organismos gubernamentales o intergubernamentales no pueden proclamar este principio del mismo modo que las ONG. En el mejor de los caso, podremos interpretar que cuando gobiernos u organismos multilaterales se adscriben a esos principios, lo hacen únicamente en su trabajo humanitario ya que, por definición, no pueden ni deben ser neutrales o independientes en otras facetas de su actuación.

LÍMITES DE LA INDEPENDENCIA EN LA ACCIÓN HUMANITARIA ACTUAL

Aunque a lo largo de su historia, el principio de independencia sufrió numerosas tensiones en la práctica humanitaria, fue tras el fin de la guerra fría y los cambios en el escenario internacional cuando esto se hizo más evidente. El surgimiento de nuevos actores que se autoproclaman humanitarios (especialmente el caso de las Fuerzas Armadas y el nuevo papel de la ONU), el mayor protagonismo estatal en la materia, el uso de cierto humanitarismo como instrumento de política exterior, la politización general de la ayuda, el nuevo tipo de operaciones de paz en las que la *integración* es el paradigma, el uso maniqueo de la llamada intervención humanitaria o la constatación recurrente de la pérdida de recursos por mala coordinación, entre muy diversos factores, han acelerado el debate sobre la necesidad de independencia por parte de los actores humanitarios y sobre cuáles deben ser sus límites. Nos detendremos sólo en alguno de ellos que nos parecen de especial relevancia.

En primer lugar, como hemos visto, lo humanitario tiene relación con el ámbito de la política desde sus inicios. Evidentemente, esa relación nunca debe ser de dependencia o subordinación. Pero creer que por mera pretensión ya se es independiente es irreal y puede incluso ser contraproducente. No se trata de cualquier tipo de acción política, por supuesto, pero sí de una acción *Política* (con mayúscula, como gustan de decir algunos políticos) que contribuya a la resolución de conflictos y de las causas profundas que hacen necesaria la ayuda humanitaria. Por esto no es contradictorio abogar por una acción humanitaria más independiente –que pueda contribuir al alivio del sufrimiento humano, de cualquier ser humano, y a la defensa de su dignidad–, y ser al tiempo conscientes de las limitaciones de esta tarea y de la necesidad, por tanto, de otros tipos de actuación que la complementen. Es aquí donde cobran sentido los enfoques que vinculan ayuda, rehabilitación y desarrollo*, continuum, contiguum,* y la vinculación con cierta actuación política: en el reconocimiento de la necesidad de dar una visión integral a la lucha contra la pobreza, la reducción de la vulnerabilidad, la posibilidad del ejercicio de los derechos y la resolución de los conflictos, al margen de quien la lleve a cabo, sea nuestra organización o no.

La experiencia de los años noventa, en que las ONG humanitarias en ocasiones abogaron por intervenciones militares y en otras las criticaron –dando muestras de gran oportunismo y falta de coherencia– y el propio fracaso del llamado *nuevo humanitarismo* defendido por algunos, haría recomendable

una cierta prudencia en estos planteamientos, pero no al extremo de llevar al aislamiento. Las ONG, incluso las humanitarias más puristas, debieran seguir haciendo presión a los Estados para que cumplan con sus obligaciones, tomando posición sobre sus incumplimientos, en definitiva, tratando de incidir sobre aspectos políticos.

El problema es que algunos sectores han entendido esta vinculación necesaria como una simple instrumentalización de la ayuda humanitaria dentro de la política exterior de los Estados o los organismos multilaterales. Esa subordinación de la acción humanitaria a otros intereses, que ya se inició en Estados Unidos hace años, se está planteando con fuerza ahora tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el de los Estados.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y RELACIÓN

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, está la posición a tomar respecto a un sistema internacional en el que las cuestiones humanitarias han ido ganando peso y se han plasmado en marcos institucionales complejos. La Resolución 46/182 de la Asamblea General de la ONU, que da lugar a la creación del Departamento de Asuntos Humanitarios y posteriormente de OCHA, supone un hito en el protagonismo humanitario del organismo que se ha ido consolidando en los años posteriores. Desde la aprobación de aquella resolución, muchos discutieron la legitimidad del organismo para ese liderazgo en la acción humanitaria, máxime tratándose de una institución esencialmente política con otras muchas funciones que pueden entrar en colisión con las tareas humanitarias. Pero incluso reconociendo esto que algunos hemos llamado la *esquizofrenia* de la ONU –que con una mano impone sanciones y bloqueos, creando víctimas, y con otra las atiende–, pensamos que es un hecho positivo que el organismo multilateral por excelencia asumiera un mayor papel en esta materia. Otra cosa es que este papel, como en el caso de los Estados, sea manipulado en ocasiones.

En esta misma línea, pensamos que la creación, en la propia resolución citada, del Comité Permanente Interagencias (IASC por sus siglas en inglés) para la relación con otras agencias humanitarias fuera de la ONU ha sido algo positivo, y hemos entendido siempre como interesante la participación de ONG en éste y otros mecanismos de intercambio de información y coordinación. La coordinación, desde la perspectiva humanitaria, nunca es un fin en sí misma y, si no sirve a la mejor consecución de los objetivos humanitarios, debe ser abandonada, mejorada e incluso denunciada. Pero pensamos que autoconcederse el monopolio de una concepción correcta del humanitarismo y abandonar esos foros es una interpretación extrema de la independencia que no compartimos.

En tercer lugar estaría la relación entre las agencias humanitarias no gubernamentales, tanto en marcos estratégicos generales como en el terreno. La realidad en este sentido es contradictoria y hay ejemplos tanto para la decepción como para la esperanza. Estamos convencidos, en cualquier caso, que las organizaciones humanitarias están obligadas a intentar establecer estas sinergias, al menos entre aquellas instituciones con más solidez, coherencia en sus mandatos y misiones, presencia y apoyo público, por poner sólo algunos criterios.

Tras la firma del Código de Conducta en 1994, la puesta en marcha de numerosas iniciativas en el sector humanitario ha creado cierta confusión y, por el momento, es dudoso que haya contribuido a la mejora de la calidad de la ayuda y al aumento del compromiso humanitario. Esfera, Qualité, Humanitarian Accoun-

tability Partnership, Clusters, ALNAP o Buena Donación Humanitaria, entre otras, han tenido el aspecto positivo de abordar temas –en muchos casos de componente técnico– hasta ahora poco tratados, y el aspecto negativo de que parecía que había que tomar posición por unos u otros, o de lo contrario estaría uno aislado. Esa no es la cuestión. Creemos que se puede contribuir a la mejora de la acción humanitaria y a la calidad de lo que otros actores hacen, compartiendo las buenas prácticas y participando, aunque sea de modo cauteloso, en algunas iniciativas.

INDEPENDENCIA PERO NO AISLAMIENTO

Hemos tratado de ver algunas concepciones de la independencia humanitaria y de los dilemas que plantean a las organizaciones humanitarias. Es evidente que ante las muchas presiones externas, los intentos de instrumentalización política, las dificultades para trabajar en espacios humanitarios claros, los riesgos de ser confundidos con otros actores o las implicaciones de seguridad, la primera tentación es hacia la autoafirmación, la vuelta a las bases (*Back to the basics* se llamó a un planteamiento del CICR tras unas declaraciones de su director general, Angelo Gnaedinger, en 2004, en las que proponía la "preservación del espacio para una acción humanitaria independiente y neutral") y la búsqueda de una independencia radical que lleve al aislamiento. No compartimos esa visión. Creemos, por el contrario, que la independencia de la acción humanitaria puede ser hoy compatible con el acuerdo con otros actores –no muchos, por cierto– y con la búsqueda de consensos con ellos, en beneficio de las poblaciones a las que queremos proporcionar ayuda y protección. El respeto a los mandatos de cada uno es fundamental, pero estamos convencidos de que cierta complementariedad y trabajo en común son posibles hoy, y más necesarios que nunca. La búsqueda de la independencia va a tener sin duda un precio. Pero no deben pagarlo las víctimas. ●

1 Etxeberria, Xavier, *Ética de la acción humanitaria*, Desclée editores, Bilbao, 2004.

2 Pictet, Jean, *Comentario sobre los principios fundamentales de la Cruz Roja*, ver en www.icrc.org

3 *Código de Conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, firmado en 1994 y aceptado por varios cientos de ONG.

4 Ver a ese respecto Rey Marcos y De Currea Lugo, *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002. Otros trabajos del autor en www.iecah.org

The Independence of Humanitarian Action. Why? To what end?

01 Introduction

BY **PAULA FARIAS**
PRESIDENT OF MSF-SPAIN

SINCE ITS VERY ORIGINS, HUMANITARIAN ACTION HAS BEEN BASED ON A SET OF PRINCIPLES ALLOWING IT TO FULFIL ITS MISSION IN TIMES OF CONFLICT AND DISASTER. THESE PRINCIPLES SHOULD GUIDE DECISION-MAKING AND DECISION REVIEW, ALBEIT UNDER THE ASSUMPTION THAT EACH DECISION CONSTITUTES AN ACT IN ITSELF AND NOT MERELY A MECHANICAL APPLICATION OF THESE PRINCIPLES.

At Médecins Sans Frontières (MSF), we have reviewed and reaffirmed humanitarian principles time and time again, in our aim to reach the objectives of our organisational mission: to save lives and alleviate the suffering of people affected by crises. Whilst principles such as medical ethics or humanitarian assistance seem less controversial, that of independence, which is critical in modern-day society, is the subject of endless debate. Why? And above all, what does this principle serve to achieve? Is it really important? In the articles that you will find as follows, there are many interpretations of this concept and, as I have been given the opportunity to provide the preamble to this issue, I shall take this chance to share my own point of view.

The independent nature of humanitarian action, the way we see it at MSF, deserves double mention in our Charter:

"Médecins Sans Frontières observes neutrality and impartiality in the name of universal medical ethics and the right to humanitarian assistance and claims full and unhindered freedom in the exercise of its functions.

Médecins Sans Frontières' volunteers undertake to respect their professional code of ethics and to maintain complete independence from all political, economic and religious powers".

The first paragraph attempts to establish that absolute freedom in the exercise of our functions is part and parcel of our modus operandi and humanitarian action can only be seen in this light. We demand the autonomy to evaluate different situations and to be able to freely arrive at a diagnosis. We demand the complete independence to be able to decide when and how to act, according to the analysis we have made of the situation. At least, that is what we have put in writing. The reality of daily life and the different scenarios in which we find ourselves will lead us to adapt in one way or another.

The second sentence is a solid declaration of intent that reflects at least two realities: the individual action between the physician and the patient forms the basis of our activity; and "independence from all powers" can be interpreted in very different ways.

In fact, many of us believe that showing this independence is based on confronting the powers with their own responsibilities. An act of independence is to demand that a landowner in a remote area prevents his livestock from accessing a watering hole that, thanks to the medical services we provide, we know to be the origin of numerous cases of diarrhoea among the local population. An act of independence is not accepting contributions from a government that plays a role in a conflict in which we are helping affected communities. An act of independence is also refusing to perpetuate a religious or cultural activity that has tragic consequences for the life or health of our patients.

Another thing altogether is how our goal of independence to decide and act may be interpreted by other parties.We have been accused of arrogance in the way we work. Our economic independence from governments or corporations that are implicated in a crisis is not enough for those who see our work as an act of aggression against their way of life, their religion or their ideology.

At the Chantilly meeting, one of the occasions in which we collectively reviewed our principles, the definition of independence was fine-tuned and broadened:

"The independence of MSF is characterised above all by an independence of spirit which is a condition for independent analysis and action, namely the freedom of choice in its operations...

With the purpose of preserving its independence, MSF diversifies its funding sources as much as possible and demands freedom of access and freedom to provide assistance, to evaluate needs and to choose which actions to undertake and the means to implement them".

While the second part tightens up the why and how we want to be economically independent, the first part introduces a new element: that of a critical attitude to our

actions and their potential consequences. We made the joint confirmation that humanitarian action is subject to mistakes and constant review. The scars left by a genocide, such as that of Rwanda, puts us in our place. If we ever believe that our work is more than what is, a collective act of medicine and solidarity, those months of infinite cruelty by man against man will remind us that humanitarian action is but a modest and limited project.

At Chantilly there was also debate on another principle that is closely linked to independence:

"Impartiality is fundamental to the mission of MSF and is inextricably linked to the independence of action. Impartiality is defined by the principles of non-discrimination and proportionality: non-discrimination in regard to politics, race, religion, sex or any other similar criteria; proportionality of assistance as it relates to the degree of needs -those in the most serious and immediate danger will receive priority".

Not only do we commit to being independent from those that support us, who may support us or even control us, we also want the care we provide to also be free of these shackles.

A year ago, in Barcelona, we broadened our thinking on independence to include two issues that come up ever more harshly: manipulation of activity and the safety of aid workers.

"MSF intervenes of its own accord (not out of any obligation or external requirements) and it can decide not to be present in all crises, especially when aid workers are directly threatened.

We fight to prevent our work and our assets, be they symbolic or actual, from being deviated or manipulated in the interests of parties that are in conflict or for political purposes".

With this statement, we affirm that the decision to act falls on those people who are willing to take the risk to bring humanitarian aid to places where there is extreme violence and where International Humanitarian Law is not worth the paper it's written on.

In the second declaration, we reaffirm the concept that only we are responsible for what we do and that nobody can speak for us. The powers, whether they are legitimate governments or unofficial powers, give their messages and strategies a sophisticated tone and use the humanitarian message with base intentions: to conceal their own political, diplomatic or military inertia or to dodge the issues and not shoulder their responsibilities.

Many of these thoughts and declarations were made by us and for ourselves: a critical look at the bigger picture, so as not to deviate from our path. We now want to reflect on these things in public. The global "War on Terror", and the religious and cultural polarisation that characterise it, the reform at the UN's aid system, the greater involvement of governments and their armies as well as the proliferation of so-called 'humanitarian' initiatives and financial resources for aid, multiply the issues relating to the importance of independence as one of the principles of humanitarian action.

MSF has publicly questioned the idea that allying forces with multiple agendas, in which peace or good governance are priorities, benefits the populations most in need. The aim is not to criticise others' interventions (we accept that we do not act in a political and humanitarian void), but rather to place these populations once more at the heart of any reflection. To assess the extent to which they will truly benefit more from joint interventions involving UN agencies, major donors, regional bodies and humanitarian organisa-

tions. This balance has to be done in order to measure how many lives and how much suffer the implementation of these agendas can cost.

Our goal is a constant improvement of our action, both to gain access to vulnerable populations affected by crisis and conflicts, and with regard to medical and humanitarian practice. That is why we must determine what the best tools are to achieve it. And that is where the defence of our independence comes in; an independence which, as all contributors in this issue's note, is not an end in itself, but rather a means for achieving other goals. Unfortunately, some means and ends may be irreconcilable. In his article, Paco Rey advocates networking and the establishment of synergies between organisations with the same objectives. He warns against the risk of isolation and argues in favour of conciliating the defence of independence with the need to interact with other actors.

This is also, to a certain extent, the view taken by Hugo Slim in his essay, which, right from the title *Humanitarianism with Borders* casts doubt on the attitude of humanitarian organisations and the possible arrogance with which we defend a space we consider our own. (Rey likewise talks of a "monopoly over the correct concept of humanitarianism"). Although he acknowledges that both language and humanitarian aid are at times manipulated, Slim frames the debate in moral terms. He is thus able to distinguish between what supposedly humanitarian actors do and the real reasons for their actions, while at the same time underscoring the contradiction in advocating universal humanitarianism yet restricting the types of actors and interventions allowed.

This paradox is heightened by Fabrice Weissman's observation that humanitarian organisations themselves (and, specifically, MSF) actively contributed to the very confusion we now so lament: in the 90's, we asked States to assume their responsibilities and cried out for other actors to become involved in complex contexts. Our initiative was successful: the assistance was perceived as a State issue, responsibility of the Governments, of the international Community...acting so, and parafrasing Hugo Slim, we just can say: Welcome to the problem ! Why did it take us so long to realize that we were part of it?

Like all principles, independence is also a mechanism for self-control. "Major institutions have major interests," writes Kenny Gluck, and our passionate impulses can come into conflict with the effective action we are supposed to be carrying out. Aside from political and financial independence, this principle aims to protect humanitarian organisations from their own demons, be they the urge to intervene even when it is not necessary or when it is counterproductive In this case, we are talking about independence of judgment (Rony Brauman). To what extent are we able to resist the siren call in the face of a tsunami that has suddenly brought an unexpected influx of funds? We are part of a consumerist "Society of the Spectacle" (Rieff), to which we must supply images, courage and the "humanitarian dream." Merely resisting this trend would be an act of independence.

In the end, although we would like to make independence a basic principle to be followed at all costs, what we truly need to do is to measure what it allows us to achieve and decide whether a lack of independence really limits our access and ability to provide care to victims. Gluck decries how organisations' messages have become distorted in this sense. We ourselves, on more than one occasion, have publicly defended independence to preserve our job and our so-called humanitarian space.

Yet we threw this independence to the wind each time we gave our opinion on geopolitical events and armed interventions.

The crude reality showed us that it is all good and fine to defend the ideal of independence (Rieff), but it would be better to exercise it realistically, accepting that humanitarian aid, due to its very nature, can be manipulated and has always been so. Each action provokes a reaction, and we must be all conscious of the many times we provided an assistance that benefited the "powerful". If we want to be at the side of the "losers" (Weissman), our humanitarian space will always be limited, if not non-existent, and we will never stop driving in narrow streets called "wars", vulnerability and sickness, armed with our challenges and our dilemmas.

On the highly complex international stage, we are a minor actor but one that has a voice. This voice does not easily come into line with other views on how to organise humanitarian aid and how independent this action should be. The fundamental question is, maybe, not how to defend this independence but how to understand the "humanitarian" concept, so that each organisation can act according to its objectives and principles. This is our latest idea -to maintain a level of independence, in as far as is possible, in intervention decision-making, that is not subordinate to the directives of the major international aid platforms, but that empowers bilateral contacts with other actors in specific interventions and issues.

The goal is to provide a slightly safer environment for action, in which we are not associated with the block of Western countries with a predefined agenda. Moreover, it is to be able to assist those populations that are systematically excluded from the international aid system for strategic or economic reasons. If we intend to pay more than lip service to MSF's traditional motto, "reaching places that others do not reach," we are duty-bound to choose areas based on need and not agendas.

As the following articles show, this is done more or less successfully and more or less consistently, but, to quote a symbolic sentence, with "an impassioned effort to find, come what may, a way to overcome the obstacles of war, politics and the environment." At the end of the day, our commitment will always be the one mentioned in our Charter. Have a nice reading. ●

02 Politics, principles and heresy

DEBATE ON THE INDEPENDENCE OF HUMANITARIAN ACTION.
MSF SPAIN GENERAL ASSEMBLY, BARCELONA, JUNE 2007

TALK BY **KENNY GLUCK**, FORMER DIRECTOR OF OPERATIONS MSF HOLLAND

IT IS A LITTLE BIT PUZZLING TO BE INVITED TO A DEBATE ABOUT MSF'S INDEPENDENCE. I WAS BROUGHT UP TO BELIEVE THAT MSF DID NOT AGREE WITH MARX – GROUCHO, NOT THE ONE WITH THE BEARD – WHEN HE SAID "THESE ARE MY PRINCIPLES. IF YOU DON'T LIKE THEM, I HAVE OTHERS." AFTER ALL, WHO AT MSF REALLY QUESTIONS OUR SACRED INDEPENDENCE? TO DO SO WOULD BE HERESY. I WILL TRY TO INDULGE IN A BIT OF HERESY AND TO PUT THAT INDEPENDENCE IN CONTEXT AND EXPRESS SOME CONCERN ABOUT HOW MSF AND OTHER AGENCIES HAVE APPLIED THIS NOTION IN RECENT YEARS.

Do we need principles? There is less heresy in the position than appears at first glance. If we think back to the origins of humanitarianism, the real question regarding principles seems to be who needs them? If our medical staff and medicines are on one side of the frontline and the patients on the other, if military helicopters are the only safe way of crossing, there is a strong argument in favour of forgetting independence and prioritising the patients. Is ensuring independence at the cost of human life and suffering really an unquestionable value? How often have we asked the patients if maintaining our independence is more important than their treatment or their

lives? It is essential to keep in mind that the exercise and preservation of our principles often involves difficult tradeoffs and these tradeoffs can often be measured in real lives.

The emotional origin of humanitarianism and, to a lesser extent, its historical origin, can be traced to ardent struggles to help people in need; an impassioned effort to overcome the obstacles of war, politics and the environment in order to provide them with assistance. The overarching objective is to help people in need, an impulse which emerges against our better judgement when we are confronted with the suffering of our fellow human beings. This is the human and historical root of humanitarianism. The principles to be supported and adhered to in this struggle came only later.

Principles came into play as a result of the understanding that humanitarian aid entails certain risks for the people who should benefit from it. The experience of unbridled humanitarianism has taught us that aid can also work to the detriment of people in crisis. Aid can sometimes – we should probably say always – be subject to abuse. As humanitarian actors, we must be ever-vigilant in understanding such abuse, in determining the extent to which aid can be used to harm precisely those people we so fervently wish to help.

Recognising the need for ethical guidelines that limit, channel and protect humanitarian action is part of the coming of age of humanitarianism both as an idea and in practice. This recognition resulted from the bitter experience of seeing our assistance being abused and corrupted. These concepts help us negotiate the inherent dilemmas and obstacles of our work. However, we must never forget that the basis for our efforts is the struggle to help people who are truly in need, not the principles that allow us to carry the struggle out.

PRIESTS AND PROPHETS

Hugo Slim – for those of you who do not know him, Hugo is a scholar specialised in humanitarian action who divides his time between Oxford and Geneva and who has become so mainstream that he is even invited to MSF's conferences and debates – published an article some years ago, entitled Priests and Prophets, in which he argued that the creation of humanitarian aid was akin to an act of prophecy – the voice crying out in the dark against suffering and seeking to do something to fight it– and that, just as occurs with religions, this prophecy gave rise to a dynamic, an ethic that came to be regulated by priests who oversee the rites and rituals of the cult rather than embody its founding struggle. Remember, I myself was one of these "priests" until recently. Fortunately, instead of a life long commitment, MSF's forces you step down from these posts after five years.

A critical part of the task of this priesthood of ours is to master the borders, limits, rules and rites of humanitarian aid. Nevertheless, the new sect was built on a prophecy, the impassioned fight to help the least fortunate, which I hope still rings out in all temples of humanitarian worship, where one is not always struck by the humanity, empathy or attention to those who suffer.

It is a recurring problem for aid agencies to recall that the principles exist in order to help us achieve the objective of helping people rather than being considered objectives in and of themselves. The purpose of the principles are to enable and improve aid, helping it negotiate through difficult choices and dilemmas. Humanitarian aid works in fragmented and violent contexts. Using the principles to seek the purity of aid condemns it to irrelevance.

WE ARE EASILY MANIPULATED

The principles we have developed over time fulfil a series of functions. The first set stems from the need to shield the aid we provide against manipulation by the powerful. When you arrive somewhere to provide aid, outraged by the abuses or the gratuitous suffering you see, you are easy to manipulate precisely because of the strength of the desire to help. Those who exert control over the displaced persons or population may logically wonder just how much the privilege of helping them is worth to you. Drug addicts are easy to manipulate because of their blind desire. Comparing ourselves to junkies may be somewhat unflattering, but our vulnerability to manipulation is, and should be, similar. One of the key reasons to draw up rules and guidelines is to help us understand the limits of our practice in order to better inoculate ourselves against manipulation by the powerful who tend to have a hand in the causes of the suffering we seek to alleviate.

A second reason has more to do with protecting humanitarian practice itself than with preventing its manipulation. The goal is to prevent our image, as an individual agency or as humanitarians in a larger sense, from contamination so that we are able to help victims of war in other places and in the future. If in our effort to reach victims at any cost, we resort to indiscriminate methods and negotiations today, tomorrow we may find ourselves hard pressed to gain the trust we will need to help other people. Part of our need for independence and other principles, is to conserve the capacity to provide assistance over space and time. This means tempering the single-minded determination to aid today's victims and with consideration of the impact of our actions on the general ability to help the victims who are neither here nor now. Because if today we allow ourselves to be used by soldiers in the Congo, tomorrow the people of Afghanistan will think twice before allowing us into their territory or may question our intentions upon seeing how we allowed ourselves to be abused in another part of the world.

MECHANISMS OF SELF-CONTROL

There is also a third reason –the least popular at MSF and at any other organisation– which has to do with protecting humanitarianism from the interests and demands of the aid agency itself. . As an institution, MSF does not exist on passion and empathy alone. We have offices, fundraising, human resources, salaries, etc., in a word, everything that makes aid possible. We are a large organisation, and for many of us, the number of zeroes to be found behind numbers in our financial data is shocking. How many millions of euros in bank accounts registering transactions around the world form a part of MSF's daily work? We are a large institution, and large institutions have large institutional interests. One of the crucial elements in the use of principles, which often goes unmentioned when we use them for external publicity, is that they are meaningless if we do not use them to control our own behaviour, to limit the temptation to act based on our institutional interest. Principles exist in part to ensure that MSF does not undertake actions that, although contrary to certain rules, are in its own interest, whatever that may be this week (for its interests are constantly changing).

Principles come into direct conflict with desires, passions and institutional interests. In short, they're a real pain. Which is exactly what they should be. If they did not put limits on the things we have often wanted to do, things we have yearned to do, they would not be principles at all, but rather a mere banner for us to wave in an effort to capture the public's attention. If they were not irritating, and

at times obstructive they would not be principles. The principle of independence and other principles MSF has used to frame its actions are especially important in the modern world in the face of growing threats to humanitarian action.

USE AND ABUSE OF OUR ACTION

You can see the abuse of our action both at the national level and in the international sphere, where governments, today as in the past, are jostling to adopt humanitarianism as a public relations strategy. In part thanks to the great work that you have been doing, humanitarianism has a good reputation. Deep down, this is a shame. We are so well regarded these days that everyone wants a swatch of the humanitarian flag to hang on their website, to publish in their newspaper or to paste on their armoured vehicles: it's colourful and it sends a more appealing message to people than a mere unadorned tank. Thus, international use is made of humanitarianism, and many of today's wars are fought under the humanitarian flag.

Part of this is due to the simple fact that we as humanitarians providing aid have no monopoly on the use of the word and now exclusive ownership of its underlying ideas. On the contrary, humanitarians have long tried to disseminate humanitarian principles to governments and militaries in the hope that key principles of the protection of non-combatants will be respected during the use of violence.

The use of humanitarian slogans for propaganda purposes is anything but new. Alleging humanitarian motives and trying to defend the use of violence in the name of good have been around for centuries. In 1880, when Great Britain, France and Russia intervened in the Balkans, they used the rhetoric of defending humanity to launch their assault. Propaganda is a tool historically used by military governments. No doubt even Genghis Khan had some sort of propaganda division in his ranks when he crossed the Asian steppes en route to invading Europe.

THE PRICE OF AID

In any sitution in which MSF or any other humanitarian agency is able to reach a given location, it is not because we've forced the lock, but rather because the powers-that-be have allowed us in.

In order to respond to the suffering and mortality of people in times of war, humanitarian actors have to work in violent regions. We do not enter a humanitarian space. We enter a war. And the space of war is controlled by the people who control the violence. MSF and other humanitarian agencies must plead –and by that I mean beg, not negotiate– for access to these areas. Negotiating is what you do when you have something to offer: In many conflicts, humanitarian action has little to offer to the one's controlling access. Our aid does shouldn't target the privileged and powerful, but rather for the ordinary population. We are offering to help their own victims, people they loathe. So we beg them to let us pass, but the price of this access is the exposure to their manipulation.

Sooner or later, any humanitarian effort will be used, whether for its image or content, whenever it is present in a conflict zone or where people suffer under the iron fists of governments. These same governments never let us enter without obtaining something in return and without using our presence for their own propaganda. That is why I think that one of the *raisons d'être* of advocacy at MSF, one of the reasons why we believe it should form an inextricable part of our activities, is to compensate for our share of complicity in the manipulation of humanitarianism.

A CHANGE IN PRIORITIES?

Over the last decade, humanitarian actors have increasingly been calling for military interventions in countries in conflict to ensure their safety. We, the outsiders, have become the unnecessarily and unreasonably glorified face of an international community that comes to a place to provide aid to populations affected by conflict. But this unfounded fame should not entitle us to protection above and beyond that which is offered to other civilians.

In the places where we work, we are infinitely safer than the vast majority of the population. In Chechnya, protection was not principally required for humanitarian actors, but rather so that the Chechens themselves would not be abducted, tortured and bombed. To ask for protection exclusively for aid workers turns our natural priorities on their heads and diverts attention from the main issue of the violence being perpetrated against the population. Interventions on behalf of humanitarian workers look good, precisely because of our undeserved image as pure-hearted saints. However, requesting military interventions to defend humanitarian work enables the depoliticisation of intervention and diverts attention from the real problems.

That is why these last two weeks I have been pleased to see MSF's fierce opposition to proposals for intervention in Darfur to defend humanitarian workers. In my opinion, this time the opposition was on the mark and forms a very legitimate part of our defence of the independence of humanitarian action. We should never allow our safety to serve as a pretext for other parties' wars.

THE EXAMPLE OF DARFUR

MSF's recent experience with regard to the conflict in Darfur is interesting in this sense, as it offers us clear cases of both threats to the independence of humanitarian action and the more or less legitimate ways we have to defend it. MSF has done many things well to this end. It has also done some things poorly and others worse.

Prior to MSF's recent statements, to which I will return in a moment, in October 2006 and March 2007, the organisation had announced that it opposed a military intervention in Darfur, not because it was only to defend humanitarian workers, but because such an intervention "would not work" and would negatively affect its efforts. For example, a recent MSF article published in Libération,[1] analysed the chances for success of an intervention and concluded, "An invasion of western Sudan could end in a bloodbath that would include civilians, like Operation Restore Hope in Somalia (1992) or Operation Iraqi Freedom." In this article, MSF came out against the intervention because it could jeopardise its programs.

To seek intervention to protect aid workers is just as bad as to oppose it solely to save them. By opposing an intervention for its effects on humanitarian teams, we are placing institutional interests and MSF's independence before the interests of the population affected by violence in Darfur.

AVOIDING POLITICIZATION WITH POLITICS

Fabrice Weissman is both an astute commentator and a good writer, and he made several important points in these articles. However, analysing the success or failure of a military intervention or of any other armed confrontation strays from the humanitarian perspective we are committed to maintaining. It eschews the principles of independence and neutrality that are supposed to guide us.

We saw a similar positioning by many aid agencies in the lead-up to the US invasion of

Iraq, when we were told that no political objectives could possibly justify the expected humanitarian costs. Impossible to expose suffering which had not yet begun, these agencies predicted suffering based on their analysis of the military future.

In addition, the attention drawn by the positions on Darfur or Iraq was not so much due to their quality of the political or military analysis but their association with an aid agency. People do not listen to us because we are expert political analysts. They listen because we are an aid organisation, because we have unique and privileged contact with the people affected by violence, to whom we provide healthcare, and a saintly reputation, as mentioned above. Our area of expertise is the provision of assistance to populations in crisis.

In the Darfur case, opposing the intervention was motivated by the need to keep humanitarian action independent of politics. But, pretending to be geopolitical analysts imperils the very independence we consider so valuable. It places us in a situation in which we are using our good image as aid workers to go beyond our sphere of competence and engage in partisan political arguments. In this sense, we are exceeding the bounds of our legitimacy. Sadly it is like the notorious statement made by the U.S. army in Vietnam: "We had to destroy the village in order to save it."

The application of our principles in these cases are disturbingly flexible and far removed from our competence or framework we claim to work under. In the end, we are engaging in political analysis about whether an intervention would be good enough, based on criteria that we have developed and according to our own values and interests. We are placing our image and political voice first, rather than ceding this stage to the voices of the Iraqis, Sudanese or to authentic political and military experts. The fact that this was done for good reasons, such as protecting the independence and viability of humanitarian action or arguing against an illegal war, does not make it any more acceptable.

Aid agencies are often duelling with governments and militaries in order to defend the independence of humanitarian action. Sadly, we are less than rigorous in applying those same principles to our own actions and communications. This is a misuse of our ethical framework and of the privileged contact with the victims of violence we enjoy as a result of our work. That contact with victims and the experience of providing them with assistance gives us the opportunity to expose the abuses they face. When we do this with accuracy and with passion we have the right to hope that it will spur others to action. When we go beyond that to prescribe where militaries should and should not go we are abandoning the more humble position and risk the independence of humanitarian action instead of defending it. ●

1 Jean-Hervé Bradol and Fabrice Weissman, "An Appeal for Darfur: Killings and Demagogy", *Libération*, 23 March 2007.

03 The humanitarian project abused

DEBATE ON THE INDEPENDENCE OF HUMANITARIAN ACTION. MSF SPAIN GENERAL ASSEMBLY. BARCELONA, JUNE 2007

TALK BY **FABRICE WEISSMAN**, RESEARCH DIRECTOR, CENTRE DE RÉFLEXION SUR L'ACTION ET LES SAVOIRS HUMANITAIRES (CRASH) AT THE MÉDECINS SANS FRONTIÈRES FOUNDATION, PARIS

PERHAPS WE SHOULD BEGIN BY CLARIFYING WHAT WE MEAN BY 'INDEPENDENCE' WHEN WE DISCUSS WHETHER MSF IS OR SHOULD BE INDEPENDENT. THE INDEPENDENCE TO WHICH WE REFER IS, ABOVE ALL, ONE OF THOUGHT... ONE OF SPIRIT. WE HAVE A HIGHLY SPECIFIC WAY OF UNDERSTANDING THE GLOBAL POLITICAL SITUATION, OF APPROACHING CRISES, AND THIS SPECIFIC APPROACH IS GROUNDED IN OUR PROFESSION. WE ARE HUMANITARIAN MEDICAL WORKERS WHO SEE THE WORLD FROM THIS PERSPECTIVE, TRYING TO PROVIDE CARE TO NON-COMBATANTS IN CONFLICT SITUATIONS AND, BY EXTENSION, TO THE VICTIMS OF EPIDEMICS AND DEADLY AND DEBILITATING ENDEMIC DISEASES.

I believe that this specific way of seeing the world is quite different from other types of commitments within what is called (rightly or not) the 'humanitarian sector'. For instance, it is different from the commitment of human rights organisations. Humanitarian action, as we understand it today in the 21st century, is not the same as human rights activism. We have different objectives and different interests. Human rights defenders have the duty to document violations of these rights and to denounce those responsible for such crimes. In contrast, as MSF, we

often have no choice in conflict situations but to seek the cooperation of the belligerents in order to gain access to the most vulnerable populations. In Darfur, for example, our absolute priority is to have access to those who have been displaced or abandoned to their fate out in the open. If we wish to provide assistance to an entire region, in both the displaced persons camps and rural areas, we must deal with the Janjaweed leaders, the rebel groups and the Sudanese government. In such circumstances, if we begin by declaring that this or that side is a bunch of war criminals who deserve to be accused, tried and punished by the International Criminal Court, or who must be fought against by international troops, we will soon find ourselves in a very tricky situation indeed. Therefore, the energy spent seeking an intervention to fight these war criminals jeopardises our ability to assist the neediest people in Darfur.

WE DO NOT WANT TO CHANGE THE WORLD

Humanitarian logic is also quite different from development logic. Development aims to change societies in the long term by addressing the roots of the problem, as its advocates would claim. Often, our efforts to save lives have come into conflict with the interests of development projects. In Chad, for example, which has taken in over 200,000 refugees from Darfur and an equal number of displaced persons from the interior affected by the civil war ravaging the region, NGOs such as COOPI have been working for over 10 years on the rehabilitation of hospitals and implementation of a supposedly sustainable healthcare system based on cost recovery. In their defence of this system, they have strongly opposed the provision of free medical services by MSF, even when most of the population could not afford the price of treatment under the system.

The same thing happened in Niger, during the severe nutrition crisis of 2005, when we treated more than 60,000 acutely malnourished children (the largest number of children ever treated by MSF). When we noted that, in addition to nutritional care, there was an urgent need to distribute free food to mothers and children to save their lives. We ran up against strong opposition from the UN, the donor community and NGOs, who argued that distributing free food to the population would compromise the development of Niger's agricultural sector.

WE DO NOT PROMOTE PEACE

Bringing peace often stands in direct opposition to bringing aid. Personally, I believe that many of us are satisfied with the restoration of peace in Sierra Leone, a country devastated by a brutal war that lasted over a decade. However, we must not forget that this peace was brought to Sierra Leone by means of a military offensive. Peace accords were signed, but one of the rebel factions, the Revolutionary United Front (or RUF) refused to abide by them. To enforce the peace accords, the British and the UN waged war on the RUF, which refused to disarm. Over the course of the confrontation, a humanitarian embargo was imposed on the territory controlled by the rebels, which was backed by most NGOs, all UN agencies and the donor community at large in the name of peace. Peace was considered the highest priority, and if it could only be achieved by refusing humanitarian assistance, so be it. The peacemakers defeated the RUF using all means at their disposal, including hunger and the health of the civilian population.

In short, humanitarian logic, based on the idea of providing vital assistance to vulnerable populations in crisis situations, is different and, at times, is in direct contradiction to the logic of defending human rights, development and peace building.

WE SHARE A COMMON SPACE OF WORK

So how can we carry out our mission? How can we, in practical terms, be beside the *losers* of the political order, those whose lives are at risk? First and foremost, we need a humanitarian space in which to operate, in other words, a space for intervention where we can move more or less freely, where we can engage in an unfettered dialogue with the population we wish to help, where we can design the type of project we wish to carry out and where we can monitor the results of our actions. We do not have much to offer political and military authorities to create such a humanitarian space. Nevertheless, especially in conflict zones, I would not say that we beg the belligerents to give us this space; rather, we strike a deal. We agree not to take sides in their war. We reserve our opinions with regard to who is right and who is wrong and instead ask who is in need of aid as a result of the fighting. In exchange for this commitment, we ask the belligerents for the right to access their territory, to cross the frontline and move about within this space. This deal is possible as long as we are perceived as neutral, as long as a belligerent party understands that we have no motive other than to do our job, or, at least, as long as it finds some utility in allowing us to do it.

Consequently, independence is not an end in itself. Nor is it a moral principle. I agree with Kenny Gluck, when he says that we have no choice but to trust these military men when they are our only way of gaining access to a population. Just like we did in Afghanistan in the 1980s: we crossed the mountains with the mujahideen. And also in the 1990s in Sudan, in the Nuba Mountains and the eastern regions of the country, when, in a certain sense, we were embedded in the resistance movement, since it was the only way to gain access to the population.

Of course, it is increasingly difficult to defend the humanitarian principle of independence, for we are no longer alone in the conflict zones. Since the end of the Cold War, we have seen a growing tendency among States or coalitions of States to intervene in countries affected by conflict. Today, the UN has 18 peace missions around the world. We are also witnessing the emergence of a new type of intervention in the name of the 'War on Terror', first in Afghanistan, then Iraq and, more recently, in Somalia. Whether or not these interventions have been authorised by the UN Security Council, whether they are directed by a single nation or a coalition of nations, all claim to pursue the same political goal: to bring peace, human rights, development and democracy to these countries, as the current US administration, Kofi Annan and now Ban Ki-moon have all proclaimed.

THE HUMANITARIAN BATTLE

However, this new form of liberal interventionism has ties to humanitarian action and, in certain aspects, is not entirely foreign to us. In a sense, we paved the way for this revolution when, in the 1990s, we asked States to "assume their responsibilities." Indeed, today some are doing just that: they believe that the spread of democracy, human rights and development throughout the world is a priority for rich and powerful countries. They are convinced that the world would be a safer place if all countries were peaceful democracies.
I believe that the actions of humanitarian organisations, including MSF, in asking States to assume their responsibilities played a role in this change by offering justification for these types of interventions in territories at war. We thus cannot claim to be surprised that these types of interventions are labelled 'humanitarian', even if we consider that to be an abuse of the term.

Why is the humanitarian flag being abused? Because all these interventions, irrespective of any actual benefits they may have for the populations they claim to defend, are predicated on the existence of an enemy. The intervening forces have no other option than to decide whom they are willing to fight, whom they are willing to kill to protect the population, to defend a legitimate government and to defeat those responsible for injustice and abuse. The UN forces' enemies in Afghanistan are the Taliban and members of Al Qaeda; the enemies of MONUC in the Democratic Republic of Congo are the so-called 'negative groups'; advocates of the UN intervention in Darfur have their sights set on the government of Sudan and its militias.

By definition, humanitarian action has no enemies. As I said earlier, this is because one of the prerequisites to gain access to conflict zones and non-combatants is not to have any. In other words, not taking sides, not allying ourselves against an enemy, is critical to our ability to help the victims of war and violence without danger.

The use of force in the name of humanity is a true abuse of the humanitarian project. The original humanitarian idea basically consisted of "civilising war," making it less brutal, less deadly. This ideal has today been transformed into its exact opposite: that of waging war for civilisation. Throughout history, this has been shown to be the cruellest form of warfare, one in which everything is justified in the name of humanity or civilisation, from the use of torture to a failure to distinguish between combatants and non-combatants.

CONCLUSION

I believe that for MSF to continue being effective, to be able to assist people whose lives are at risk, we must take special care with regard to this new form of liberal imperialism. I am not ruling out the possibility of our involvement in specific circumstances, where it is the only way to access certain populations. However, in most such situations, it is a genuine impediment to our capacity to assist conflict victims.

Finally, we must have the resources to act on our own decisions, and I think financial independence is crucial to this end. If we can rely mostly on private funding and, thus, not depend on the fickle policies of donor States, we will be closer to following our own path. ●

04 Humanitarianism with borders?

NGOs, belligerent military forces and humanitarian action

PAPER FOR THE ICVA CONFERENCE ON NGOS IN A CHANGING WORLD ORDER: DILEMMAS AND CHALLENGES. GENEVA, 14TH FEBRUARY 2003

BY **HUGO SLIM**, CHIEF SCHOLAR, CENTRE FOR HUMANITARIAN DIALOGUE (GENEVA)

THE HUMANITARIAN TRADITION HAS A STRONG CONVICTION THAT AN ETHIC OF RESTRAINT, KINDNESS AND REPAIR IN WAR IS UNIVERSAL, A TRANSCULTURAL PHENOMENON THAT IS FOUND IN ALL PEOPLES. WE EXPECT IT OF EVERYONE. INCREASINGLY, WE SEE IT AS A RIGHT AND A DUTY. IN 1999, TO MARK THE 50TH ANNIVERSARY OF THE GENEVA CONVENTIONS, ICRC USED THE SLOGAN "MÊME LA GUERRE A DES LIMITES" BECAUSE IT BELIEVES THAT THIS IS A MORAL IDEA THAT LIVES IN EVERY SOCIETY AND IN EVERY PERSON.

Doesn't this mean that everyone can be a humanitarian? Doesn't this mean that everyone should be a humanitarian? If so, then why are so many professional NGO humanitarians so worried when military forces use humanitarian language and take on humanitarian work? Why do humanitarian NGOs seem to want to stop belligerent military forces being humanitarian?

If I was advocating that everyone should eat better food, take more exercise and stay healthy I would be delighted if others joined me in my campaign. If I was preaching a new religion, I would be thrilled if thousands of others believed and converted. So why are NGOs so resistant to military forces, particu-

larly belligerent military forces, being actively humanitarian? Their resistance sounds bizarre. Surely, the awakening of the humanitarian ethic in soldiers and their subsequent humanitarian action should gladden humanitarian hearts, not harden them.

Most current discussion of military humanitarianism focuses on the confusions of roles at field level, the manipulation of humanitarian language and assistance to serve war aims and NGO concerns about taking humanitarian funding from belligerent governments. Most discussion of the issue has also concentrated on NATO forces as in Kosovo or on US and UK forces as the most active belligerents in the war on terror in Afghanistan and Iraq.

I want to step back from the details of these immediate examples to try to ask some more fundamental moral questions about who can and cannot be humanitarian in war. The main issue seems to be a feeling that humanitarian NGOs want to put moral boundaries around what can rightfully be considered humanitarian action. In doing so, they seem to be suggesting that such boundaries to humanitarian action are not about activities (*what* is being done: food, water, shelter etc) but agents and motives (*who* is doing these activities and for what reason). These appear to be appropriate distinctions but NGO reasons for arguing them need to be morally explicit. By posing some hard questions on the subject, I hope it will help NGO people to think through these issues and to be seen to think them through.

WHY CAN'T SOLDIERS BE HUMANITARIAN?

What is stopping NGOs from embracing belligerent military forces into the humanitarian fold? Is their resistance a legitimate moral qualm? Or is it, perhaps, not so moral after all? Maybe it is something territorial about professional turf issues. Maybe there is some humanitarian fundamentalism going on that means NGOs can only imagine one divinely sanctioned way of being humanitarian. Maybe there is something psychological going on - some humanitarian envy that means that NGOs will not let others be good like them. Maybe it is a mixture: legitimate moral qualm; turf; intolerant humanitarian theology and ethical envy. But one thing is certain, in many of their statements and in much recent writing that criticises the "politicisation" of humanitarianism, many professional humanitarians are jealously guarding their ethic and its principles from what they see as a corruption of some kind.

In their anxiety about soldiers being humanitarians, are some NGO humanitarians paradoxically suggesting that "even humanitarianism has limits" while they are also arguing that it is a universal ethic and duty? NGOs can operate the humanitarian ethic sans frontières but others cannot. Are we setting limits to kindness and confining compassion to civilian agencies? If so, are we doing it for good reasons? Or, have we become a typically self-interested and protectionist professional clique which is putting some strange professional vanity above the needs of men, women and children? At worst, are we getting close to saying that it is better that suffering civilians are not helped at all than that they are helped by belligerent forces or their government money which we refuse to take?

It seems essential, therefore, to examine these hard questions and their basic moral point about whether everyone can be humanitarian in war or not. This, it seems to me, is the starting point for any discussion about so-called humanitarian action by belligerents. My own position is clear. In principle, I think that everyone can and should be humanitarian in war and that NGOs should not be proscribing

the ethic. I have some real concerns about whether NGOs may be in danger of banning certain groups from being humanitarian when, in fact, they should be encouraging them to be more so.

A CONFLICT OF INTERESTS

To explore this basic point, I want to think through a couple of analogies. First, I wonder if there is an analogy between humanitarianism and humour. Laughter is a universal good. What would the world be like if only clowns were allowed to be funny and make people laugh? This would be a terrible world that confined humour to a professional class and restricted a universal human desire and capacity. At times, it can sound as if NGO humanitarians are suggesting something similar about humanitarian action. It is something that they want everyone to value and enjoy but which only they are allowed to do. Often, by implying this, they can come across as smug and self-righteous.

If this is what they really think, then this is humanitarian professionalism gone mad. Or maybe it suggests that the analogy with humour and clowns is a good one and that sometimes we need clowns to tell jokes where others cannot. In some situations it may be safe for a clown to crack a joke when the same joke would be very dangerous coming from someone else - dangerous both for the teller and for those who laughed. Only the jester can ridicule the King in front of his subjects. The clown is a liminal figure speaking the truth in jokes at the very edge of what is politically acceptable. Others can be funny and witty at court but not on the same subjects and not to the same extreme without putting themselves and their audience in danger. But equally, everyone else can joke about other things and even about dangerous things when the King is not there. The same might be said of humanitarian aid and protection. So, while humour is for all to practice and enjoy, we do also need professional humorists in certain situations and in front of certain powerful audiences.

Clowns are also important because, in the wrong hands, humour can be terribly abused. Sometimes, it can function to be extremely cruel and be made at the expense of others for whom it is no laughing matter. It is the same with humanitarian aid. Perhaps the most extreme example of cruel and wicked aid coming from belligerent forces has been captured forever on Leslie Woodhead's excellent film about the massacres at Srebrenica, Cry from the Grave. This film shows footage of General Mladic personally distributing bread and chocolate to the terrified Bosnian Muslim population cowering in the Dutch peacekeeper's camp at Potucari. In this moment, Mladic was exploiting aid in an attempt to create goodwill so that he could separate the men from the women and children in order to massacre the men. There are few more cynical examples of the abuse of aid by belligerent forces. In this situation, the wrong person was giving aid with the wrong interests and for the wrong reasons. Civilian humanitarian agencies should have been delivering aid in such a situation and there is no way in which what Mladic did can be described as humanitarian.

So, on reflection, the clown and the humanitarian have a lot in common. At his or her best, the humanitarian in war is also a liminal figure who can tread where others cannot tread. Like the clown, to some degree, the humanitarian must render himself absurd to be able to do what he does. He must have no political interest so as to be beyond suspicion. The clown can only mock the King because he has no desire to be King. Other courtiers could not possibly mock the

King because they might have an interest in being King or might be perceived to harbour such an aim. So it is with humanitarians who can introduce resources into a war because they have no desire to win it.

So, humour is not just about the value of laughter - something which we all agree is generally good. It is also about the *interests* of the joker and the kindness or cruelty of the joke itself – its *intention*. The root of NGO resistance to military kindness is, therefore, not about the impossibility that soldiers can be kind but about the political and military *interest* behind such kindness. It is the problem of belligerent interests and enemy *perception* of these interests that I assume to be at the heart of NGO anxiety about soldiers being humanitarian. NGOs do not, I hope, object to the idea of soldiers being kind but are suspicious of what makes them so. And –as the Srebrenica example shows– they have good reason to be wary. For, while humanitarians have always argued that the ethic of restraint and kindness in war is universal, they have also always known that this ethic can be used as a means to other ends and not just as an end in itself.

This seems to be the moral logic that NGOs use to present a strong political argument for specialised humanitarian action led by liminal clown-like figures who can be kind in a setting where kindness is often manipulated to other ends and met with great suspicion by political authorities. To play this role, humanitarians try to become strangely disinterested people – painted in the colours of impartiality, neutrality and independence. These colours, they argue, belligerents cannot wear. So this argument seems to be the first reason given for the paradox of wanting everyone to be humanitarian but saying that not everyone can do humanitarian action in certain situations.

TECHNICAL AND PROFESSIONAL SKILLS

There is also perhaps a technical logic around quality and skills to justify the paradox. This is more akin to a second analogy with brain surgery. Brain surgery is a public good that we want for all people but it is also a very specific skill. This means that it would be disastrous if everyone tried to do it. Here there is a more technical idea behind NGO resistance to belligerent humanitarian action that is implied in many NGO statements on the subject. Simply put, it is the idea that NGO values, experience and expertise makes them much better at humanitarian action than military forces. Their purely humanitarian values mean they do it for the right reason and work in a participatory and responsible way with people. Their experience and expertise mean their programmes and personnel are more appropriate. This idea of superior technical capability also makes for a moral argument that humanitarian work should be limited to humanitarian agencies more often than not. The fact that they might do it better means that they might be the better people to do it in all but the most extreme circumstances.

These two moral arguments (the clown and the brain surgeon) show that it is possible to claim –as NGOs are doing– that while the humanitarian ethic is universal, humanitarian action has firm borders and its practice should be limited. Because of their interests and their lack of humanitarian skill, belligerent military forces should only really do it in exceptional circumstances. This is essentially the position of the SCHR position paper, for example.

While the risks of cynical and wrongly interested humanitarian action by belligerents are real, this basic position strikes me as too simplistic and too intolerant of the potential humanitarian contribution of many belligerent military forces and their genuine desire to

be humanitarian. NGOs must make these judgements on the ground rather than dogmatically from on high. I now want to look at three particular challenges: some where military forces are getting it wrong; others where humanitarian NGOs could be more encouraging, and some areas where NGOs seem to be being inconsistent in their approach to belligerent forces.

CONFUSION OF IDENTITIES

One key area where US belligerent military forces in particular have got things badly wrong is when they have deliberately tried to mix their military and civilian identity. These famous examples of soldiers 'cross-dressing' are pernicious and serve to undermine humanitarian action in general. Indeed, although I am not a lawyer, such disguise may get quite close to perfidy as defined in the Geneva Conventions and so risk being a breach of international humanitarian law. Being armed in civilian clothing and using humanitarian cover for intelligence gathering is not an impartial humanitarian activity. In addition, if the main aim of US operations of this kind is 'psyops' then this too renders it out of step with humanitarian activity and brings humanitarian work into disrepute. The Kabul NGO Forum's concern about "blurred distinctions" in this case seems absolutely right. No matter how bizarre US soldiers might have looked trying to mimic civilian humanitarians, they actually failed the clown test badly in this instance.

LEARNING FROM OTHERS

So what about the brain surgeon test? It strikes me that there is a need for powerful, richly resourced belligerent military forces like the US and other NATO forces to focus where they can and select areas of expertise or bow to superior civilian expertise in pursuing humanitarian action. The British military's commitment to not becoming a humanitarian agency seems sensible here. They recognise their strength as being able to create a secure environment for others to do humanitarian work or to take advice from civilian humanitarians when need dictates that they should engage - as with water supply and camp construction in Albania. And maybe military forces can also focus on road and bridge construction to ensure a secure physical environment as well, again while taking advice on labour and livelihood issues for civilians in such projects. But, there will also often be situations in which belligerent military forces are best placed for kindness and in these situations they must be so and not feel inhibited by NGO humanitarian dogma.

MORE HUMANITARIAN THAN ANYONE ELSE

I think the main message that humanitarian NGOs should be giving to belligerent forces is that they should be as humanitarian as possible. Certainly, this is the NGO message being sent to US, UK and I hope Iraqi forces too at the moment. Civilians must be protected in the way the war is fought and the way its consequences of destitution, hunger, disease and impoverishment are addressed. Humanitarian NGOs must be encouraging all belligerents to meet their wide-ranging responsibilities under international humanitarian law. We want soldiers to be kind. We want humane belligerents. We must recognise that soldiers also have wives, mothers, fathers and children. We need their common human experience to be awakened and enabled in war when they encounter the wives, mothers, fathers and children of others.

This makes it important that humanitarian NGOs do not give the military a mixed message that sounds like "you must obey international humanitarian law but you are not really able to be humanitarian like us". This message

is at once patronizing and undermines humanitarian cooperation. The message should be: "You have humanitarian responsibility, are well able to meet it but must not confuse it with your war aims."

Similarly, there seems to be semantic move by humanitarian NGOs to say to the military that "you can be good and kind like us but you cannot call it humanitarian work". This too seems demeaning and counter-productive to me. The families who need help do not really care what that help is being called so long as it is fair and effective.

A lesson in humility

Finally, perhaps because I am a British humanitarian and so come from the most belligerent nation in the world on current ratings, I have a feeling that humanitarian NGOs have become obsessed with the issue of their independence from belligerent forces because war and humanitarian action is now 'in the family' as it were. For many elite leaders of humanitarian NGOs, it is now 'our' military forces who are the belligerents. In other words, we are now facing the difficult problems that our Ethiopian, Sri Lankan, Afghan, Angolan, Bosnian, Sudanese, Colombian staff have faced for decades.

Because, of course, humanitarian NGOs have always worked closely with belligerent governments and their armies. In places like Ethiopia NGOs have had their security provided by belligerents, worked directly with their government ministries, taken their money and given them money. And they have always done so while these belligerents have always played the usual mix of being humanitarian at times and having war aims and interests –like the centralization of populations or the targeting of particular communities– that were distinctly un-humanitarian.

So, at last, European humanitarian NGO people like me (and our US colleagues) are just as uncomfortable in a war as our people in our national staff have always been. Perhaps we should now turn to them and ask them what to do, how to cope and how to survive as humanitarians when one's country is at war. Perhaps, better still, we should hand over our organisations to them. After all, we often used to argue that national staff were "too involved" and could be biased. Well, for many of us, that applies to us now. Let's listen to them.

What they will probably say is that you cannot make hard and fast rules about civilian and military humanitarian divides in war. The art of juggling needs to be added to the art of clowning and the skill of brain surgery. Where war, political aims and kindness try to mix there is always risk, agony, danger and compromise. But there are also successes. The main thing, they might say, is to keep your eye on the people who really need your help and try and get it to them or encourage others to get it to them as best you can without cynical military interest. They might add: "Welcome to the struggle. What took you so long to realise that you were a part of it?" ●

05 Humanitarian Independence

BY **DAVID RIEFF**,
WRITER AND POLICY ANALYST

WHAT DECENT PERSON WITHOUT A VESTED INTEREST COULD DISAGREE WITH THE IDEA OF HUMANITARIAN INDEPENDENCE? THE ANSWER, OF COURSE, US VIRTUALLY NO ONE, FOR IT IS ONE OF THOSE FINE, CONSENSUS-INDUCING CATCHPHRASES WITH WHICH ONLY A BRUSSELS BUREAUCRAT, A MEMBER OF THE DEFENSE ESTABLISHMENT IN WASHINGTON, OR A MILITIA LEADER OR CORRUPT POLITICIAN FROM THOSE PARTS OF THE WORLD IN WHICH AID WORKERS MOSTLY WORK COULD POSSIBLY FIND FAULT. EVEN THOSE IN THE HUMANITARIAN WORLD WHO HAVE FOLLOWED IN THE LINE OF BERNARD KOUCHNER, AND SHARE HIS CONVICTION THAT THE ULTIMATE PURPOSE OF RELIEF IS POLITICAL AND SOCIAL REDRESS –THE TOPPLING OF ABUSIVE REGIMES, THE 'PREVENTION' OF A SECOND AUSCHWITZ, AS HE NEVER HAS TIRED OF PUTTING IT– HAVE NEVER UNDERSTOOD THEIR OWN POSITION AS ONE DEFENDING HUMANITARIAN *DEPENDENCE*.

To the contrary, reduced to its essence, this Kouchnerite vision is the grandiose one of the humanitarian as paladin of conscience, bringing the politicians along to right action in his or her wake. In fairness, Kouchner is probably unique in the florid romanticism of his expression, even if that has always been

more than a little at odds with the unflinching careerism that at the eleventh hour has finally landed him in the post of France's foreign minister. But again, the core of his sentiments, so reminiscent to the literarily-inclined of the assertion of another romantic, the poet Shelley, that poets were the "unacknowledged legislators of mankind," lead to a heroic rather than dependent conception of humanitarian work.

Even in the case of American relief NGOs, which by culture, history, and condition of financial dependence on government, might be expected to react with alarm to the prospect, implicit in real humanitarian independence, of being cut loose from the grace and favor of the state, there is general agreement that relief groups must jealously safeguard their independence. If they tend to differ from many (though certainly not all) of their European counterparts, it is in their conviction that when their principles and American interests are irreconcilable, the assertion of humanitarian independence should be made in private and not taken to the media.

So at first glance, whatever else divides them, it can appear that all relief NGOs agree that humanitarian independence is the sine qua non of their action, The problem, of course, is that once one gets past this level of pious sentiment, the use of the term with much the same automaticity as the 'Liberté, Egalité, Fraternité' graven on 19th century French public building, or the "One Nation, Under God, With Liberty and Justice for All," of the American schoolroom 'pledge of allegiance,' it soon becomes clear that no one really knows what humanitarian independence in fact amounts to, how relevant it is to humanitarian practice – e.g. what effect it actually has on how well-thought out and well-executed, as well as how ethically and politically defensible, a relief NGO's programmes are in practice.

FINANCIAL INDEPENDENCE – IS IT ENOUGH?

In reality, often what is really being talked when the talk turns to humanitarian independence is money. And it is certainly true that, graded on a curve, one can safely say that MSF France is more independent than the International Rescue Committee in large measure because the former accepts no government funds and over the decades has built up a faithful and extensive private donor base, while the latter, even though it has come a long way from the days when it was unkindly but not inaccurately referred to as 'IRCIA,' simply could not continue to function without Washington's support. But successful fundraising is not the same thing as independence, as the example of Oxfam demonstrates vividly. After all, Oxfam pioneered the public fundraising campaign in the humanitarian world, and even established a network of retail stores with the same purpose in the United Kingdom. But one can hardly describe Oxfam as independent of the British government in the ideological sense. To the contrary, what has been remarkable throughout Tony Blair's premiership (and now seems to be extending into Gordon Brown's) is the 'interlocking' quality of the NGO with Her Majesty's Government. Oxfam's back channel participation in the 2004 meeting of the Commission for Africa alongside the G-7 Gleneagles summit exemplified these close ties.

Doubtless, senior officials at Oxfam would counter that they had simply succeeded in influencing the powers that be in the UK, bringing them around to at least a rhetorical commitment to an agenda congruent with Oxfam's. Such claims parallel those routinely made by officials of the IRC and other main-

stream American relief regarding their influence on policymakers in Washington and their ability make these politicians and bureaucrats see the need for an autonomous humanitarianism. And even the use of the lexicon of the humanitarian and human rights 'emergency' to justify the American military interventions in Afghanistan and Iraq, as well as the emphasis on the humanitarian dimension in planning the US military's new Africa Command, has not really changed the debate all that much within American NGO's, who accept that where US state interest is in play there will be no independent humanitarianism but who insist that such cases constitute only a small fraction of the crises in which relief NGO's do their work.

But whether one is considering the social-democratic rationale of an Oxfam or the American power may be a problem under Bush but, put to the right (e.g. humanitarian, human rights law abiding) uses, has the potential to be the solution, it does not seem very difficult, though, to come to a conclusion as to whether it is more credible that those doing the funding are really so susceptible to the arguments of those receiving it or whether, instead, such groups have much the same viewpoints as the governments that support them (there are differences, of course, but viewed from the outside at least they seem to exemplify Freud's conception of 'the narcissism of small differences').

Curiously, the fantasies NGO's have about their relations with governments, or, more precisely, the independence they believe they have from the ministries that ensure they remain in business, find a strange echo in the fantasies of many of the same NGO's about the autonomy of the populations they serve – as witness the self-deception of campaigns like MSF's 'proximity' of a few years ago, or the conviction that if staff recruited either in country or at least from outside Western Europe and North America are given real authority, then the 'man with the gold makes the rules' problem becomes less serious. In fairness, such wishful-thinking is nowhere near as prevalent in the relief world as it is in the human rights community, which really has persuaded itself that its Western legal liberalism is in fact universal and the fact that there are people in practically every society drawn to these (ideological) norms means that such a framework really does underpin all non-oppressive societies.

But take the harder case of an NGO like MSF/France that is precisely *not* dependent on national governments, the European Union, or the United Nations system. Does this mean MSF is independent? On one level, the answer is of course yes. If not quite entirely free, MSF is certainly freer to decline to participate in the relief response to what we rather misleadingly call a humanitarian emergency. Both the 'right of abstention', as Rony Brauman has dubbed it, using words themselves meant to be an antithesis to Kouchner's 'droit d'ingérence', as well as the freedom of the association to withdraw from operations whose integrity or necessity it no longer can vouch for (think of the 2004 Tsunami), truly do represent a degree of humanitarian independence.

STANDING ALONE TOGETHER

But only a degree. What even the most intransigent opponents of the mixing of the interests of states and the interests of relief NGO's often are reluctant to recognize is that relief groups operate within a humanitarian system and that this system is controlled by governments and by the United Nations. As a result, even the most jealously-guarded deontology of humanitarian independence is actually situated

within a system that is anything but independent, and, perhaps most relevantly to the current debate about independence, where the trend is toward more governmental and intergovernmental control, more co-optation, more blurring of the lines between state interests and humanitarian principles – the term of art for this being... 'coordination'.

Self-evidently, without independent sources of funding, of course – that is to say, without monies that derived from sources other than governments, inter-governmental organizations, or mega-foundations like Gates or Soros – humanitarian independence is a pipe dream. But if the subordination intrinsic to depending on grants from ECHO, USAID, or the UN system is obvious, this hardly means that a secure base of private donors alone is sufficient to ensure humanitarian independence. To the contrary, the expectations of individual donors and the need to campaign in the media for funds –above all during the holidays when the bulk of all charitable donations are made– creates pressures that may be less direct but are often no less constraining. The difficulty and slowness of many mainline NGO's –MSF being the honorable exception here– to give back and/or cease accepting funds for Tsunami 'relief' needs to be understood not just in terms of anxieties about the monies themselves but also anxieties about whether such a decision would be understandable to a public whose vision of what was going on was shaped by the distorted media frenzy surrounding the event.

Most people involved with humanitarian work rightly are obsessed with what are sometimes rather chillingly and more than a bit paternalistically called 'forgotten emergencies' But this is not what most NGO funding appeals focus on at Christmas time. Indeed, many fundraisers for humanitarian relief groups will say privately that they tend to focus at that time on the most 'mediatic' or, to use Guy Debord's term, 'spectacular' crisis. And of course, the question then becomes whether humanitarian independence and humanitarian dependence on the media are really compatible, or if, again following Debord, relief NGO's –and not only those run or inspired by publicity seeking egomaniacs like Bernard Kouchner– are not themselves so much a part of the 'Society of the Spectacle' that the entire notion of independence is chimerical?

The conclusion seems inescapable that while one can talk properly about at least the relative independence of specific NGO's without making an idiot of oneself, speaking of the independence of the humanitarian system does seem more than a bit foolish. And while it would be nice to think that somehow such humanitarian independence can be secured, it is wiser to assume that just as 'actually existing Socialism' was, in fact, Socialism tout court, so actually existing humanitarianism is likely all that is on offer – again, as a system; individual NGO's will obviously be more or less independent according to both their deontology and their means. And it is difficult to see how this could possibly be altered, at least without a special legal status like that enjoyed by the CICR which is hardly likely to be granted (and of course the CICR is not quite as independent of states as it likes to pretend, as any examination of the earmarks in its funding will demonstrate all too painfully).

It is true that medical NGO's have more of a chance at preserving some measure of humanitarian independence, if for no other reason that medicine imposes a deontology in a way that, for all the hubbub over best practices, water and sanitation do not. The physician has at least some idea of what he or she

does not do, whereas to read the charter of association of many humanitarian relief groups is to come away with the impression that they seriously take their mandate to be nothing less than saving the world (rather like the UN at its most hubristic). In my view, this is why MSF has done better at maintaining a certain coherence at a time when many NGO's seem really to have lost their way.

INDEPENDENCE – TO WHAT END?

Having said that, however, it should be clear that humanitarian independence, however desirable –and it is desirable, if only as a goal, rather as objectivity in journalism is as clearly necessary as it is unattainable– would not be enough even if it were achievable. Indeed, the problem with the usual discussions of humanitarian independence is that they are long on subjects and verbs and short on objects. Humanitarian independence to do what exactly? And it will not do simply to say provide help, or train people, or deliver goods. After all, restricting oneself solely to what medical NGO's like MSF do, there is an extraordinary difference between a humanitarian independence meant to bring into being what Rony Brauman has called a 'sanitary utopia' and one that mitigates and is imbued with the ethic of the triage unit.

It sometimes seems as if discussions of humanitarian independence are convenient substitutes for a discussion of what the objectives of humanitarian action should actually be in 2007. Yes, it is good to be free of the constraints imposed by states, to be able to raise funds on (comparatively at least) one's own terms, and to engage or withdraw in accordance with one's own principles and not because the US State Department or the Africa cell at the Elysée wants a place-holder while a policy is worked out or a moral warrant for a policy that is being rolled out. But humanitarian independence is not itself a deontology, and to focus on it –as the humanitarian world has done for quite a long time now– instead of on what one's real objectives are in doing humanitarian work risks confusing rather than clarifying. And at a moment when many of the best NGO's seem at a loss to entirely explain to themselves what they should be doing and why, rallying round the flag of humanitarian independence may be far less helpful than it is consoling. ●

06 Tsunami: independence under the great wave of public opinion

POR **RONY BRAUMAN**,
RESEARCH DIRECTOR, CENTRE
DE RÉFLEXION SUR L'ACTION
ET LES SAVOIRS HUMANITAIRES
(CRASH) OF THE MÉDECINS
SANS FRONTIÈRES FOUNDATION,
PARIS

THE TSUNAMI OF 26 DECEMBER 2004 WAS ONE OF THE DEADLIEST NATURAL DISASTERS OF THE LAST HUNDRED YEARS. IN JUST MINUTES, IT COMPLETELY DESTROYED SEVERAL CITIES AND DEVASTATED THOUSANDS OF SQUARE KILOMETRES OF COASTLINE. THE FINAL DEATH TOLL -WHICH IS MERELY AN ESTIMATE- AMOUNTS TO 230,000, MAINLY IN INDONESIA (170,000) AND SRI LANKA (30,000). THE TSUNAMI ALSO STRUCK THAILAND AND INDIA, AS WELL AS MYANMAR AND THE MALDIVES TO A LESSER DEGREE.

The disaster occurred during the Christmas holidays -a time of travel for the rich countries of the world- and was first brought to our attention through the videos shot by Western tourists who were caught up in the turmoil in their holiday resorts. Although the island of Sumatra was hardest hit, all eyes focused on Thailand and Sri Lanka, famous holiday destinations which had remained in contact with the rest of the world, whereas Sumatra was much more isolated. Just how much 'tourist effect' and the 'Christmas factor' contributed to the subsequent wave of solidarity is impossible to figure out but they unquestionably played a part. This is no reason to disparage this movement, however, for no one can feel all the suffering in the world with equal force.

The world-wide identification with the victims was unprecedented. Because of extensive media coverage, they entered our living rooms and were perceived as innocent victims who did not deserve such a fate. This is the opposite of what happens in the case of man-made disasters such as civil wars. The images of whole landscapes devastated and people being swallowed up by the sea, broadcast incessantly by every television channel in January 2005, strengthened this identification and its emotional potential, just as the images of the terrorist attacks of 11 September 2001 had done.

EMOTIONAL RESPONSE VS HUMANITARIAN RESPONSE

Many commentators pointed out the difference in media coverage and public response between the tsunami in Southeast Asia and the earthquake that struck Kashmir just a few months later. This contrast was generally presented as an injustice which deprived some victims of the solidarity shown to others. True, the 75,000 dead and tens of thousands of seriously injured in Pakistan did not rally public opinion to the same extent. This is hardly surprising. Apart from the fact that such a massive outpouring of solidarity cannot be repeated within such a short span of time, the victims of the earthquake were not perceived as close to us as the victims of the tsunami, or at least those who occupied centre stage during the first two weeks. Mass solidarity is not based on rational reasoning alone, which is why international aid organisations, both private and inter-governmental are a necessity. These organisations do not quantify their response according to the extent of public emotion, but according to real needs - a more complex criterion than it appears at first glance. The earthquake in Pakistan illustrates our point: media coverage treated it strictly as a news item, in stark contrast to the coverage of the tsunami. Yet this did not prevent the international humanitarian organisations from taking all the necessary, adequate action.

In any case, the scale of the emotional response matched the scale of the disaster itself. It will probably go down in history as an unprecedented worldwide mobilisation of humanitarian relief in which the UN disaster relief agencies, central and local governments, NGOs, the media, as well as the business community and civil society all participated alongside each other. The most tangible results of this mobilisation were the collection of a record $5.7 billion in donations by national Red Cross organisations and NGOs and the provision of $7.3 billion in bilateral aid by national governments (in France, €300 million was collected, more than one-third by the Red Cross alone), plus the arrival of thousands of relief workers on the scene (some 5,000 for the island of Sumatra alone, which was the hardest-hit location). What was to be done with all this money and energy? A week after the tsunami Médecins Sans Frontières announced they would not accept any further donations for this disaster. The noisy protests caused by MSF's decision shed some light on the constraints and limitations aid operations have to face. They also reveal the depth of myths and misinterpretations which surround natural disasters relief.

FALSE MYTHS ABOUT NATURAL DISASTERS

The most widespread misinterpretation is that natural disasters have the same type of consequences as armed conflicts. They do not. Three major points are to be underlined, from a relief point of view: 1) Armed conflicts cause three to five times more wounded than deaths, whereas natural disasters lead to more deaths than injuries, most of them light, requiring relatively simple care. 2) Wars often

affect entire regions for years, destroying health facilities and causing a high proportion of medical personnel to flee, thus provoking a medical vacuum. Natural disasters, on the contrary, affect a clearly defined territory for a very short time, leaving the majority of the country intact. 3) Protracted violence leads to the uprooting of large groups of population, malnutrition and a weakening of immune defences contribute to the outbreak of epidemics, thus engendering the need for an extensive provision of medical care in a context where the health system is partly paralysed. Natural disasters do not cause lasting displacements of populations, nor do they impact the body's natural defences. No one ever claimed, in the wake of the Tsunami, that the affected countries were stricken by a war, but the way NGOs and UN relief officers described the immediate consequences shows that they had a war pattern in mind. These misunderstandings about the immediate requirements after the tsunami led to a considerable waste of resources.

THREAT OF EPIDEMICS

The first such error, committed systematically in similar situations, was the epidemics alert, which immediately became a priority of the aid response. Senior officials of the World Health Organisation (WHO) and the UN's Office for Coordination of Humanitarian Action (OCHA) predicted that the death toll would double owing to the vast numbers of corpses and the epidemics they would supposedly propagate. It was therefore urgent to bury the bodies in mass graves, to set up a system for prevention and detection of infectious diseases, and to undertake mass immunisation campaigns. All these efforts and resources were wasted, for, whatever the public, -including physicians- believe, no epidemics have ever been reported in such circumstances, for reasons that have been easy to understand since Pasteur. According to Dr. Claude de Ville de Goyet, a specialist in natural disasters epidemiology, "the bodies of victims from earthquakes or other natural disasters do not present a public health risk of cholera, typhoid fever or other plagues mentioned by misinformed medical doctors. In fact, the few occasional carriers of those communicable diseases who were unfortunate victims of the disaster are a far lesser threat to the public than they were while alive."

Dr. Ville de Goyet, a former disaster relief manager for the Pan American Health Organisation, adds that the hasty and anonymous burial of corpses is a further ordeal for the survivors, because it deprives them of the possibility of honouring their dead. In many cases it also entails endless legal and financial problems for their families owing to the lack of death certificates.

UNDERESTIMATING LOCAL RESPONSE

Another myth, according to Dr. Ville de Goyet, concerns medical assistance to the injured, which is wrongly treated as a priority. Idle international surgical teams trying to make themselves useful is a common sight after natural disasters. This is due to the mistaken emphasis on epidemics and mass numbers of injured, as if natural disasters had the same consequences as armed conflicts. In a war situation there is no doubt that foreign medical teams are necessary to support the remaining local medical personnel. This is not true of natural disasters, because health facilities, along with the rest of the social fabric, are intact except in the area affected by the catastrophe. In Sri Lanka, the tsunami swept over a coastal strip 100 to 300 metres wide, depending on the relief of the coast. Beyond the high-water mark of the wave, the country was functioning normally, which explains why a thousand local doctors and

nurses immediately rushed to the scene to replace their lost colleagues and to relieve hard-pressed medical teams. Not being handicapped by language problems or difficulties in adapting to the environment, they were immediately operational and able to cope with the substantial flow of patients arriving in hospitals. Although in such cases injuries are fewer in number and less serious than in armed conflicts, the injured are still present and the work of healthcare providers is of great value. Medical teams are always overwhelmed by the demand immediately after a disaster, and temporary external support may be needed at this juncture. However, international medical teams can rarely be operational at such short notice, which is why, arriving in great numbers and at the wrong time, they are often more of a burden than a help.

However, this is not always the case. The earthquake that hit Kashmir in November 2005 killed 75,000 people and injured nearly 40,000. For the first time, the massive and sustained presence of medical and surgical personnel proved essential in supplementing and broadening local healthcare provision, because the local health system could not cope with such a number of serious surgical cases. On a smaller scale, the May 2006 earthquake in Java (Indonesia), which according to the initial estimates killed 6,000 people, left thousands of injured - though not tens of thousands, as was announced in the immediate aftermath of the disaster- requiring surgical treatment. In addition to the usual international actors (i.e. the Northern industrialised countries), states such as Singapore, Qatar and China immediately sent field hospitals. It is likely that the high number of injured in Pakistan and Indonesia was due to the unchecked proliferation of poor quality buildings, clustered in densely urbanised areas. People living in recently established urban centres have no memory of past disasters and thus did not develop housing adapted to withstand seismic shocks.

HELPLESSNESS OF THE VICTIMS

A closer look at the comments of journalists and relief workers reveals yet another preconceived notion -no more valid than the ones already discussed- to justify the deployment of armies of relief workers: populations who are victims of a natural disaster are described as being in a state of complete apathy which prevents them from taking any action to help themselves. The popularity of the highly questionable concept of 'post-traumatic stress disorder' has considerably strengthened this belief, which once again comes straight from the concept of war-inflicted damage. Images of acute despair broadcast over and over on television are real, but focus on individual cases of grief. They do not reflect the collective reality, which is anything but stunned into inaction. Quite the opposite: what is noteworthy in all natural disasters is the immediate organisation of local solidarity, from setting up reception facilities for the victims and distribution of food, to clearing of debris, searching for the missing, and so on. While isolated cases of shock and anti-social behaviour, such as looting or indifference, do occur, the most frequent response is one of spontaneous cooperation and mutual assistance. A survey conducted in Sri Lanka, for example, shows that all of the interviewed victims had a hot meal and shelter by the end of the first day. Such positive reactions do not always occur, nor do they mean that external aid is unnecessary, but to ignore them leads to repeated overestimations of the emergency relief needs and to hastily organised, unsuitable ready-made responses.

RECONSTRUCTION PHASE

Reconstruction after the tsunami has also given rise to many questionable affirmations. Whatever was announced at an earlier stage, humanitarian organisations are in no position to rebuild what disaster has destroyed. Rebuilding and repairing homes does not just require financial, technical and material resources but also the active participation on the part of the public authorities. NGOs and UN agencies can do no more than contribute to temporary solutions. Clusters of victims urgently need food, tents, drinking water, which is something humanitarian organisations do better and faster than most governments. But reconstruction is an entirely different, long and complex undertaking. It involves real estate registers, urban planning problems, settlement of land-related disputes, rebuilding which takes into account future risks, not to mention local economic and political issues and priorities. These decisions concern first and foremost local and national authorities, as well as the people directly concerned. Local or foreign contractors who do the actual rebuilding are civil engineering firms, skilled artisans, architects and the inhabitants themselves, many of whom built their own homes to begin with. Aid organisations have at best a marginal role to play at this time. The only aspect of reconstruction where international aid is useful is financing, and here some progress has been made. A plan, long discussed in the aid community is finally beginning to be implemented in the field: funds are distributed directly through bank cards that give affected families 'drawing rights' on accounts provisioned by humanitarian organisations. This is undoubtedly the most satisfactory form of financial aid in the situations described, despite numerous security problems and the choice of criteria to designate the actual beneficiaries. This system meets an obvious and urgent need while avoiding at the same time costly and inefficient tutelage by foreign organisations. It deserves to be more widely used.

WHO FEEDS THE MYTH?

It is surprising that the situation was misrepresented and misunderstood to this extent. This happened because the beliefs underlying the misunderstanding were taken up and perpetuated by relief organisations and journalists, many of whom enjoyed a certain credibility owing to their experience. The only way to understand fully the reasons for these errors of judgement would be to conduct a targeted inquiry among the people working for these institutions. Not having carried out such an inquiry, I will simply set forth a few hypotheses.

The first hypothesis concerns the metonymical power of images. In the case of the tsunami, images were both the main vehicles of information and the basic trap, because what people saw on their television screens was taken as an image of reality, rather than of a part of the reality. This confusion between the part and the whole was accentuated by the exceptional scale of the disaster, but this is certainly not the only reason. Another factor was the effect of the emotional frenzy engendered by the amateur videos disseminated over the Internet and rebroadcast incessantly on television. The consequences of this psychological pounding were reinforced by the above-mentioned identification with the victims. In such an atmosphere, any attempt to tone down the discourse or view the situation in perspective was perceived as heartlessness, while sensationalism and excess were seen as manifestations of compassion.

It is worth noting that the audiovisual media and the written press covered the event very differently. The former emphasised immedi-

ate emotion, the latter a more removed, thoughtful analysis, and rarely has the opposition between the two been sharper, both in content and in impact. Carried away by the flood of compassion, relief agencies responded reflexively rather than thoughtfully: mobilising goodwill and transforming emotion into donations became ends in themselves, and the question of how the funds raised would be used was de facto regarded as meaningless.

INDEPENDENCE SEEN AS LACKING SOLIDARITY

The fear of swimming against the prevailing tide of opinion in the principal media and the general public was probably a major factor in aid organisations losing their grip on reality, but it is not sufficient to account for the public positions they adopted. Two other points need to be taken into consideration: first, the fact that these organisations too often fail to distinguish between their own interests and their social mission, and second, their disregard for the lessons learned from experience. Let us briefly consider these two issues. By the interests of organisations, I mean the tendency of any institution to increase its resources and expand the scope of its activity. A disaster on the scale of the tsunami, affecting so many individuals and entire societies, could only reinforce this tendency, to the point where any prudence expressed in relief organisations' positions was pushed into the background. I use the word 'prudence' here in the sense of the Greek phronesis: prudence is not the opposite of boldness; rather, it is what resists hubris. We should recall at this point that Western experience in modern times is marked by a sense of all-mightiness, and that it is all the easier to feel and share this sentiment when it is nourished by the conviction of doing good by providing an emergency response to suffering and deprivation. In focusing entirely on this emergency, NGOs fell down a slippery slope that the climate of hysteria surrounding the tsunami made it all the harder for them to resist.

Under these circumstances, it is easier to understand why the lessons learned from previous natural disasters were largely ignored, because these lessons suggested precisely that emergency relief efforts should be limited. It must be noted, however, that such errors of judgement as to relief needs, and particularly the fear of epidemics, are observed whenever a natural disaster occurs, probably because - even for physicians- the fear of corpses supersedes more rational considerations. In the words of Nietzsche, "beliefs are more dangerous enemies of truth than lies". The vicious circle constituted by these convictions -the belief that there were enormous basic needs to be met and imminent deadly perils to avert, and the belief that willpower and money can work miracles- seems to have operated with great force, with each of these beliefs powerfully reinforcing the other. The few NGOs that resisted the emotional whirlwind were not in a position to stop it, as their public statements were inaudible in the prevailing pandemonium. As for journalists, although some print journalists offered highly apposite analyses of the situation, it was difficult for them to cast doubt on assertions that were regarded as common 'knowledge' and that, moreover, were ratified by the highest authorities assumed to be competent in these matters, particularly the WHO.

Given that local emergency services begin operations immediately, the truly urgent task for international aid is not rapid deployment but rather an assessment of what is lacking, then to meet this need in as coordinated a way as possible. Relief organisations should therefore give priority to such assessments, despite the pressure from public opinion and the

media for them to show that they are doing something. Tents, food, water tanks and purification systems, communications equipment, equipment for clearing away debris, medical apparatus and drugs, surgical assistance and means of transport (helicopters and boats, in some cases) are the main elements of emergency relief. But they must be adjusted each time to match the circumstances. Every relief effort has to take into account the local needs, which vary from one case to another, and the capacities of the many organisations involved. The latter is the most difficult to assess. We must accept the fact that the coordination of aid takes time and that only the authorities of the countries concerned, maybe with the help of the United Nations, are in a position to combine and coordinate the flow of aid on the spot. But we must be sufficiently realistic to recognise that such coordination cannot be established immediately. Meanwhile a real danger exists that international disaster relief organizations may be irremediably discredited if they do not re-examine their mission and if they do not refute the misleading mental patterns which too often determine their action in the time of need. ●

07 Independence in humanitarian action. At what price?

BY **FRANCISCO REY MARCOS,**
CO-DIRECTOR, INSTITUTE OF STUDIES ON CONFLICTS AND HUMANITARIAN ACTION (IECAH), MADRID

FROM THE BEGINNINGS OF MODERN HUMANITARIANISM, WITH THE USE OF THE TERM 'HUMANITARIAN' AFTER THE BATTLE OF SOLFERINO IN 1859 AND THE SUBSEQUENT CREATION OF THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC) AND THE INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW (IHL), DEBATE AND DISCUSSION ON SOME OF ITS PRINCIPLES HAS BEEN HEATED, AND HAS BEEN THE BASIS FOR THE CREATION OF NEW ORGANISATIONS AND NEW VISIONS OF WHAT HUMANITARIAN ACTION OUGHT TO BE. ON OCCASION, WE APPRECIATE NEITHER THE MAGNITUDE NOR THE SCOPE OF THESE DISCREPANCIES AND DEBATES SINCE WE ARE USING THE SAME TERMS.

'Impartiality', 'neutrality' or 'independence' have become mantras repeated by all organisations claiming to be humanitarian, but do these terms mean the same for an NGO as for a UN agency or a signatory Government to the Good Humanitarian Donorship initiative? Clearly not, and the fact the same terms are used and the same principles formally adopted has sometimes contributed to creating an image of consensus, unity and accord within the humanitarian sphere which, we very much fear, does not correspond to reality. The intention of this article is to explore the wide ranging interpretations of the principle

of independence in humanitarian action, giving consideration to the implications and consequences these interpretations can have on the current landscape for organisations which champion strict independence of action. In fact, just like the other humanitarian principles, that of independence is also a challenge for individual agents,[1] that is to say humanitarian workers. Yet, more than other principles perhaps, it should be analysed in its institutional dimension. We shall not deal with the theme of independence as an individual principle, but it is a theme which concerns us, since what is advocated publicly is not always applied behind closed doors.

EVOLUTION AND VISIONS OF THE PRINCIPLE OF INDEPENDENCE

Although the aspiration of Dunant, and later of Moynier and the rest of the ICRC's founders, was for a truly independent organisation, a number of issues soon emerged to limit this ideal of a humanitarian agency with genuine autonomy and independence. Paradoxically, the first issue was the actual signing of the First Geneva Convention in 1864, as this inevitably gave signatory States a pre-eminent role in the observation and promotion of IHL, and many doors were left open for their action in this sphere. Although the ICRC's role as 'guardian' of IHL was recognised and its unique legal status and independence were accepted, humanitarianism nevertheless fell within the scope of State-level intervention. And this complex relationship between the role of the State and the role of the humanitarian organisations has been, *de facto*, a limiting factor in the latter's independence. Since its beginnings, Dunantian humanitarianism has had this relationship with the rules of law in order to guarantee the protection of victims, but it gave the State a role that has evolved in a perhaps unforeseen way.

Secondly, the creation of the National Societies of the Red Cross and later the Red Crescent, and the relationships these developed with their respective States, limited to an even greater extent this aspiration to independence. Even if the ICRC could still try to exercise its independence vigorously, this was much more difficult for the national Societies.

These two issues which we have outlined briefly, plus the development of the International Movement of the Red Cross and Red Crescent, meant that in the final draft of the principles adopted in 1965, the wording of the principle of independence was among the most confusing and open-ended, giving rise to a variety of interpretations: "The Red Cross is independent. As auxiliaries to the public authorities in their humanitarian activities and subject to the laws governing their respective countries, the national Societies must nevertheless retain an autonomy which allows them to act always in accordance with the principles of the Red Cross".

In his well-known commentary on the principles, Jean Pictet breaks down the principle of independence into three dimensions: independence itself, auxiliarity and autonomy. And he finishes by recognising that the latter two have been interpreted among its members in such diverse ways that situations can arise ranging from isolation to cuasi-integration into the services of the State. The Red Cross is independent, it states simply and categorically in the Proclamation. Fortunately, other dimensions are expressed a little more concretely in the Movement's Statutes. In the statement on the conditions for recognition of new national Societies (Paragraph 10) there is reference to "political, religious and economic independence".

But the inevitable question is: if something lends itself to so many diverse interpretations,

can it really be considered a principle? In this debate Pictet himself, and many since, proposes a certain hierarchy between principles, only considering those of humanity and impartiality to be essential. He considers neutrality and independence to be derivative principles, and the remaining three –universality, unity and having a voluntary nature– to be merely organic[2].

In any event, in the draft of the principles, the Red Cross treats the principle of independence as having a distinctly institutional focus, with little development of what it involves as a guiding principle for all humanitarian action.

INDEPENDENCE OF ACTION AND FINANCIAL INDEPENDENCE

Following the Red Cross, in general all emergent humanitarian NGO's claim to be independent, although in some cases they declare their collaboration with the public authorities. Independence should mean the will to oppose any interference which would impede the progress of the imperatives of humanity and impartiality. For Médecins Sans Frontières, for example, although it does not appear in the initial Carta Magna, it is subsequently expressed in concrete terms as: "Humanitarian action must be free from any political, economic, military or religious pressure. To achieve this, independence of thought and financial independence are essential".

Here, not only is the organisational aspect emphasised, but also action in general. However, alluding to independence of thought seems to us a little pretentious. Humanitarian workers and their organisations hold ideologies, they may be religious or otherwise, they maintain closer links with certain currents of thought over others etc. and they certainly have dependences of thought which are not so easy to relinquish. We must free humanitarian work from political pressures, of course, but to believe that this self-proclaimed independence of thought is possible in all cases is something else altogether.

Humanitarian independence is the guarantee of being able to make an uninfluenced assessment of the needs of victims and to propose actions without any interference, based on proximity to the victims and knowledge of the situation. It therefore has an element of freedom of analysis and action, and also of economic independence in order to make the former possible. But let us be fair: is economic independence a guarantee of real independence from, for example, the public authorities? Clearly not. Certainly, there are more possibilities for independent action if one is financially independent, but this is not always the case. For example, many forms of private financing linked to campaigns or companies do not necessarily increase independence, and may even restrict it. In our opinion, too much emphasis has been placed on economic independence as a prerequisite for any other form of independence, but it is not always possible.

The wording of the fourth point of the Code of Conduct[3] is significant in this respect, as it sets out the principle of independence in the negative, in a far from neutral way: "we will endeavour not to act as instruments of governmental foreign policy" and is more specific in the exposition: "humanitarian NGOs are organisations which act independently of Governments" with whom they collaborate and from whom they accept funds, "to the extent that this coincides with our own independent policy (...) we try not to depend on one single source of financing".

However, an analysis of many of the activities of NGOs (many of them signatories of the Code) in conflicts such as Kosovo,

Afghanistan or Iraq, demonstrates the difficulties in exercising this principle and what Eric Dachy terms “humanitarian docility”.

THE RISK OF POLITICISATION

The appearance in the 1990s of new public financing possibilities for humanitarian operations (ECHO is the most relevant example, a trend which numerous donor Governments have followed), and the increased reaction and economic support of public opinion in the face of emergencies, have meant that many NGOs have positioned themselves in this market with little or no independence, acting as mere subcontractors to the donors. Yet, in trying to frame the debate, we have to recognise that the project-by-project or operation-by-operation financing model has not proved to be very effective in terms of real impact on populations, and that moving towards a greater degree of coordination which sometimes entails (let’s not deceive ourselves) a loss of independence also appears legitimate in certain circumstances[4].

Whatever the case may be, independence is compatible with voluntary relationships with other agencies in seeking improved actions with respect to victims. This does not entail defending isolation nor introversion and self-sufficiency. Now, as we have seen, the experience of the last few years and the many examples of manipulation and loss of independence in humanitarian action in the interests of supposed coordination, have prompted some humanitarian actors to place an increased emphasis on this principle and its more radical interpretation. The theme of independence in diagnosis, assessment and analysis (which for some is a purely operative principle) becomes fundamental since it determines all subsequent action.

GOVERNMENTAL AND INTERGOVERNMENTAL AGENCIES

However, if the NGOs’ aspirations to independence are virtually inherent in their claim to be agents of organised civil society, distinct from the State and the markets, things became more complicated when the nineties brought a growth in the participation of Government and multilateral agencies in tasks of a humanitarian nature.

The 1991 Resolution 46/182 of the General Assembly of the UN, which is the basis for the organisation’s humanitarian work and a real turning point in its prominence in this sphere, does not mention independence but does cite humanity, impartiality and neutrality as the principles by which aid should be provided.

Nor does the European Commission Regulation on humanitarian aid (1275/96) cite independence as a principle of the humanitarian work of ECHO although in its preamble it does allude to the preservation, respect for and promotion of the independence of humanitarian organisations and institutions, and collaboration with them.

In both cases, the international agencies are in some way recognising the impossibility of being independent (from what?), and in the case of the EC affirming respect for the independence of agencies which are so.

This same logic is pursued in the Spanish Law on International Cooperative Development (1998) and the Master Plan for Spanish Cooperation 2005-2008, which places emphasis on other essential principles but does not claim for itself an independence which is impossible to achieve. For its part, the Good Humanitarian Donorship initiative, launched by the donors in 2003, does cite this principle although it fails to explain exactly what this

should mean for its work in practical terms. Finally, in the recent definition of humanitarian aid set out by the OECD's Development Assistance Committee (DAC), things are unnecessarily complicated by the rather Florentine wording that aid "must be consistent with humanitarian principles", rather than simply respecting them.

This path, taken by the various actors in the field of humanitarian action, serves to highlight the diverse visions of independence held by each of them and that governmental or intergovernmental agencies obviously cannot proclaim this principle in the same way as NGOs. In the best cases, we can infer that when Governments or multilateral organisations subscribe to those principles, they do so solely in their humanitarian work since, by definition, they cannot and should not be neutral or independent in other aspects of their action.

LIMITS TO INDEPENDENCE IN CURRENT HUMANITARIAN ACTION

Although throughout its history, the principle of independence suffered many tensions in humanitarian practice, it was after the end of the Cold War and the changes on the international scene that this became more evident. The emergence of new actors claiming to be humanitarian (particularly in the case of Armed Forces and the new role for the UN), the increasing prominence of the state in this area, the use of a certain humanitarianism as an instrument of foreign policy, the general politicisation of aid, the new kind of peace operation in which *integration* is the paradigm, the Manichaean use of supposed humanitarian intervention or the repeated reports of resource wastage as the result of poor coordination... among other highly diverse factors, these have sharpened the debate on the necessity for independence on the part of humanitarian actors and on just what its limits should be. We will only dwell on those which seem to us to be of special relevance.

In the first place, as we have seen, the humanitarian aspect has been closely linked to the political arena since its beginnings. Evidently, this relationship should be neither one of dependence nor subordination. However, to believe that merely claiming to be independent actually makes an organisation independent is unrealistic and can even be counterproductive. Here we are not talking about any type of political action of course, but rather about Political action (with a capital P as some politicians are fond of saying) which contributes to the resolution of conflicts and of the profound causes which make humanitarian aid necessary. To achieve this, it is not contradictory to champion a more independent humanitarian action which can contribute to the relief of human suffering, for any human beings, and to defending their dignity, while at the same time being conscious of the limitations inherent in this task and of the consequent need for other forms of action to complement it. It is here that the approaches that link aid, rehabilitation and development *continuum, contiguum,* become meaningful, as does the connection with a certain political action: by recognising the necessity to give a comprehensive view of the fight against poverty, the reduction of vulnerability, the opportunity to exercise rights and the resolution of conflicts, regardless of who achieves it, whether it is our organisation or not.

The experience of the 1990s, when humanitarian NGOs sometimes supported military interventions but on other occasions criticised it (demonstrating both a high degree of opportunism and a lack of consistency) and the failure of the so-called 'new humanitarianism' which was defended by some, would suggest

treating these approaches with some caution, but not to the extreme of leading to isolation. NGOs, including the most purist humanitarians, should continue to put pressure on States to fulfil their obligations, taking a stance on any non-fulfilment, in short, attempting to have an influence on political aspects.

The problem is that some sectors have taken this necessary link to mean a simple implementation of humanitarian aid within a State's or multilateral agency's foreign policy. This subordination of humanitarian action to other interests, which started years ago in the United States, is now being strongly felt at both European Union and State level.

COORDINATION AND RELATIONSHIP MECHANISMS

Secondly, and relating to the preceding point, comes the position to be taken regarding an international system in which humanitarian issues have been gaining in importance and have found expression in complex institutional frameworks. Resolution 46/182 of the General Assembly of the UN, which gave rise to the Department of Humanitarian Affairs and later to the OCHA, represents a landmark in the agency's humanitarian prominence which has continued to grow in the years that followed. Since that resolution was passed, there has been much discussion about the agency's legitimacy for this leadership in humanitarian action, all the more so since this is an essentially political institution having many other functions which could come into conflict with humanitarian tasks. Whilst recognising what some have termed the 'schizophrenia' of the UN –imposing sanctions and blockades with one hand, thereby creating victims, and providing relief with the other– we believe it to be a positive thing that this multilateral agency *par excellence* should assume a more significant role in this regard. Another aspect is that this role is sometimes manipulated, as occurs on the State level.

Along these same lines, we believe that the creation, provided for in the above-mentioned resolution, of the Inter-agency Standing Committee (IASC) to govern the relationship with other humanitarian agencies outside the UN has been a positive move, and we have always considered the UN's participation in one or another mechanism for information exchange and coordination to be of benefit. From a humanitarian perspective, coordination is never an end in itself and if it does not contribute to furthering the attainment of humanitarian objectives it should be abandoned, improved or even condemned. However, we believe that to assume a monopoly over the correct concept of humanitarianism and to abandon those forums is an extreme interpretation of independence, and one we do not share.

Thirdly, we have the relationship between non-governmental humanitarian agencies, both in a general strategic context and on the ground. The reality in this respect is contradictory and there are examples both of disappointment and hope. In any event, we are convinced that humanitarian organisations have an obligation to try to establish such synergies, at least between those institutions which are most solid, with coherence in their mandates and missions, presence and public support, by applying just a few criteria.

Following the signing of the Code of Conduct in 1994, the launch of a number of initiatives in the humanitarian sector has created some confusion and at the moment it is doubtful whether they have contributed to improving the quality of aid or the humanitarian commitment. Scope, Quality, Humanitarian

Accountability Partnership, Clusters, ALNAP, Good Humanitarian Donorship, etc., have had the positive aspect of tackling previously neglected themes –many with a technical component– and the negative aspect of appearing to force one or another organisation to adopt a position or risk being isolated. This is not the issue. We believe that it is possible to contribute to improving humanitarian action and to the quality of other actors' actions by sharing good practice and participating, albeit with caution, in some initiatives.

INDEPENDENCE BUT NOT ISOLATION

We have tried to explore some interpretations of humanitarian independence and the dilemmas faced by humanitarian organisations today. It is clear that in the face of the many external pressures, attempts at political instrumentalisation, the difficulties in working in a clear humanitarian space, the risk of being confused with other actors or implications for security, the immediate temptation is to move towards self-assertion, a return to basics (Back to the Basics was the name given to an approach of the ICRC following declarations by its Director General Angelo Gnaedinger in 2004, proposing the "preservation of space for independent and neutral humanitarian action") and the search for radical independence leading ultimately to isolation. We do not share this vision. On the contrary, we believe that today independence in humanitarian action can be compatible with collaboration with other actors –not many, it is true– and with seeking a consensus with these actors, to the benefit of the populations we wish to aid and protect. Respect for the mandates of each one is fundamental, but we remain convinced that a certain complementarity and work in common are possible today, and more necessary than ever. The search for independence will no doubt come at a price. But victims must not be the ones to pay it. ●

1 Etxeberria, Xavier, *Ética de la acción humanitaria*, Desclée publishers, Bilbao, 2004.

2 Pictet, Jean, *Commentary on the Fundamental Principles of the Red Cross*, see at www.icrc.org

3 *Code of Conduct relating to relief in disaster situations for the International Movement of the Red Cross and the Red Crescent and Non-Governmental Organisations (NGOs)*, signed in 1994 and accepted by several hundreds of NGOs.1994

4 In this regard, see Rey Marcos and De Currea Lugo, *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002. Other works by the author at www.iecah.org



Cuadernos para el debate

www.msf.es

